



**REPÚBLICA DE CABO VERDE**  
*Ministério das Finanças e do Planeamento*

***DOCUMENTO DE ESTRATÉGIA DE CRESCIMENTO E DE  
REDUÇÃO DA POBREZA (DECRP)***

**Edição revista, Setembro de 2004**

## ÍNDICE

<b>SUMÁRIO EXECUTIVO .....</b>	<b>VI</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>2. CRESCIMENTO, EMPREGO E POLÍTICAS COM INCIDÊNCIA NA POBREZA.....</b>	<b>6</b>
<b>2.1 Problemas, respostas de política e reformas estruturais.....</b>	<b>6</b>
<b>2.2 Políticas sectoriais: problemas, medidas de política e resultados alcançados</b>	<b>16</b>
<b>3. PERFIL DA POBREZA EM CABO VERDE .....</b>	<b>31</b>
<b>3.1 A dinâmica e a caracterização da pobreza em Cabo Verde.....</b>	<b>31</b>
<b>3.2 Crescimento económico, estrutura produtiva e pobreza.....</b>	<b>35</b>
<b>3.3 Estratégias de sobrevivência .....</b>	<b>37</b>
<b>4. O QUADRO ESTRATÉGICO DO CRESCIMENTO E DA REDUÇÃO DA POBREZA .....</b>	<b>40</b>
<b>4.1 Visão do desenvolvimento de Cabo Verde.....</b>	<b>40</b>
<b>4.2 Objectivos gerais e sectoriais .....</b>	<b>46</b>
<b>4.3 O enquadramento macroeconómico da ECRP .....</b>	<b>74</b>
<b>5. CUSTOS E FINANCIAMENTO DA ESTRATÉGIA DE CRESCIMENTO E REDUÇÃO DA POBREZA</b>	<b>78</b>
<b>5.1 O orçamento da estratégia de crescimento e de redução da pobreza .....</b>	<b>78</b>
<b>5.2 Fontes de financiamento: tendências e perspectivas.....</b>	<b>80</b>
<b>6. O PROCESSO PARTICIPATIVO DA ESTRATÉGIA DE CRESCIMENTO E DE REDUÇÃO DA POBREZA .....</b>	<b>85</b>
<b>7. SISTEMA DE IMPLEMENTAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE REDUÇÃO DA POBREZA .....</b>	<b>88</b>
<b>7.1 Mecanismos de implementação da ECRP .....</b>	<b>88</b>
<b>7.2 Mecanismos de acompanhamento/avaliação da ECRP.....</b>	<b>90</b>
<b>7.3 Indicadores de acompanhamento da ECRP.....</b>	<b>95</b>
<b>7.4 Riscos relacionados com o acompanhamento-avaliação da ECRP .....</b>	<b>98</b>
1.	

## FIGURAS

<i>Figura 1-1: Sistema de planeamento de Cabo Verde</i>	3
<i>Figura 1-2: Planos estratégicos e respectivo horizonte temporal</i>	4
<i>Figura 4-1: Arquitectura da Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza</i>	48
<i>Figura 7-1: Quadro institucional de acompanhamento-avaliação do DECRP</i>	93

## CAIXAS

<i>Caixa 2-1: Breve caracterização de Cabo Verde</i>	7
<i>Caixa 2-2: Perfil de vulnerabilidade de Cabo Verde</i>	9
<i>Caixa 2-3: Alguns indicadores de fiscalidade em Cabo Verde</i>	18
<i>Caixa 4-1: Eixos das Grandes Opções do Plano (2002-2005)</i>	42
<i>Caixa 4-2: Os Objectivos do Milénio para o Desenvolvimento: síntese dos resultados alcançados por Cabo Verde</i>	45
<i>Caixa 4-3: As políticas focais da estratégia de crescimento e de redução da pobreza</i>	50

## SIGLAS E ABREVIATURAS

AFD	Agência Francesa de Desenvolvimento
ANMCV	Associação Nacional dos Municípios de Cabo Verde
ANSA	Agência Nacional de Segurança Alimentar
ARE	Agência de Regulação Económica
ARFA	Agência de Regulação do Controlo da Qualidade dos Produtos Farmacêuticos e Alimentares
AT	Assistência Técnica
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
CNDH	Comité Nacional para os Direitos Humanos
CPAR	Country Procurement Assessment Review
CRP	Comissão Regional de Parceiros
DECRP	Documento de Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza
DGCI	Direcção Geral da Cooperação Internacional
DGO	Direcção Geral do Orçamento
DGP	Direcção Geral do Planeamento
DGPE	Direcção Geral do Património do Estado
DGT	Direcção Geral do Tesouro
ECRP	Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza
EMPA	Empresa Pública de Abastecimento
EU	União Europeia
FAIMO	Frentes de Alta Intensidade de Mão-de-Obra
FIDA	Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola
FMI	Fundo Monetário Internacional
FR	Fundo Rodoviário
GEP	Gabinete de Estudos e Planeamento
GNSS	Global Navigation Satellite System
GOP	Grandes Opções do Plano

IDA	Agência Internacional para o Desenvolvimento
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IGF	Inspecção Geral das Finanças
INE	Instituto Nacional de Estatística
IRDF	Inquérito às Receitas e Despesas Familiares
iPRSP	Interim Poverty Reduction Strategy Paper
IUR	Imposto Único sobre o Rendimento
IVA	Imposto Sobre o Valor Acrescentado
MFP	Ministério das Finanças e do Planeamento
NOSI	Núcleo Operacional da Sociedade da Informação
OGM	Objectivos Globais do Milénio
OMC	Organização Mundial do Comércio
PANA II	Programa de Acção Nacional para o Ambiente II
PCLP	Programa Concelhio de Luta Contra a Pobreza
PIB	Produto Interno Bruto
PMA	Países Menos Avançados
PNADHC	Plano Nacional de Acção para os Direitos Humanos e Cidadania em Cabo Verde
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNLP	Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRGF	Poverty Reduction Growth Facility
QDMP	Quadro de Despesa de Médio Prazo
QDS-MP	Quadro de Despesa Sectorial de Médio Prazo
RDP	Análise da Despesa Pública
SEN	Sistema Estatístico Nacional
STAD	Secretariado Técnico de Apoio ao Desenvolvimento
ZEE	Zona Económica Exclusiva

## Sumário Executivo

**Âmbito da estratégia de crescimento e de redução da pobreza.** O presente documento descreve a estratégia de crescimento e de redução da pobreza (ECRP) que o governo de Cabo Verde se propõe implementar no horizonte de 2004-2007.

A abordagem adoptada considera que a estratégia de combate da pobreza deve estar no cerne das políticas públicas que visam combater a pobreza através da criação de condições favoráveis e dinamizadoras do crescimento económico, no qual o sector privado tem um papel motor. Foca assim vários níveis: i) nível global (governança, política macroeconómica); ii) nível sectorial, assumindo uma forma programática e focando em particular sobre os sectores sociais com um maior impacto sobre a pobreza; iii) nível regional e local, valorizando a participação e a maior eficácia das políticas descentralizadoras no combate à pobreza.

Deste modo, a ECRP insere-se no quadro do sistema e do processo de planeamento estratégico que tem vindo a ser prosseguido por Cabo Verde, e que tem como instrumentos fundamentais as Grandes Opções do Plano 2002-2005 (GOPs) e o Plano Nacional de Desenvolvimento 2002-2005 (PND). A articulação entre o PND e a ECRP assegura a coerência global dos instrumentos de planeamento, facilitando o processo de gestão e acompanhamento dos programas, e evitando a duplicação de intervenções e de procedimentos. Por outro lado, tanto o PND como a ECRP agregam os vários programas sectoriais, assegurando a coerência entre os objectivos globais de crescimento e de redução da pobreza e as políticas sectoriais.

Por outro lado, as políticas de crescimento e de combate à pobreza ganham uma maior visibilidade no orçamento do Estado, tornando mais transparente o modo como os recursos financeiros públicos são afectados sectorial e regionalmente em função daqueles objectivos de política. O modelo orçamental está actualmente em fase de concepção e desenvolvimento, centrado numa abordagem de orçamento-programa, e consagrando uma perspectiva plurianual através da integração de um Quadro de Despesa de Médio Prazo, global e sectorial, constituindo uma plataforma adequada para distribuir os recursos financeiros do Estado em função das prioridades da ECRP.

**Crescimento, emprego e pobreza.** Um crescimento forte e sustentado baseado no sector privado e na integração de Cabo Verde na economia mundial, foram os elementos centrais da estratégia adoptada em Cabo Verde nos últimos quinze anos. O investimento privado, principalmente estrangeiro, jogou um papel fundamental no processo de crescimento, substituindo-se ao investimento público até então predominante.

O sector terciário tornou-se dominante na estrutura produtiva, com base num forte crescimento do turismo, bem como dos diferentes segmentos dos transportes, do sector bancário e do comércio. Por outro lado, o sector primário evoluiu de um modo muito lento. O crescimento da população rural e o papel decisivo dos rendimentos agrícolas na sobrevivência de um quarto da população activa, fazem que este mau desempenho do sector tenha tido um impacto negativo determinante sobre os rendimentos e os riscos de pobreza dos trabalhadores rurais.

O elevado crescimento económico em Cabo Verde na última década permitiu a criação de empregos e a sua repartição mais igualitária em termos de género, o que se traduziu numa acentuada redução do desemprego sobretudo masculino, embora seja também de evidenciar o crescimento do emprego feminino, sobretudo no sector informal. Porém, o crescimento económico, apesar dos efeitos positivos sobre o emprego, não se traduziu numa diminuição da pobreza relativa.

**O perfil da pobreza.** A pobreza relativa aumentou de modo significativo em Cabo Verde ao longo da última década. Em síntese, a análise do perfil da pobreza revela que: i) a grande pobreza é sobretudo rural, embora tenha também aumentado nas zonas urbanas; ii) a incidência

da pobreza é maior quando o chefe de família é mulher; iii) a pobreza aumenta com a dimensão da família; iv) a influência da educação na determinação da pobreza é significativa; v) as ilhas de Santo Antão e Fogo, predominantemente agrícolas, apresentam a maior incidência de pobreza; vi) o desemprego afecta de forma bastante mais acentuada os pobres do que os não pobres; vii) é entre os trabalhadores da agricultura e pescas que existe maior propensão para se ser pobre.

A desigualdade na repartição do rendimento aumentou de forma significativa na última década. O forte crescimento económico foi acompanhado por uma mudança profunda na estrutura económica, consagrando a hegemonia do sector dos serviços. Esta situação teve um impacto importante sobre a repartição dos recursos entre os sectores e sobre os rendimentos dos factores produtivos, e por consequência sobre a repartição dos rendimentos, e da riqueza, quer a nível nacional quer a nível das ilhas. Por um lado, a forte expansão dos rendimentos em actividades como o turismo e outras actividades dos serviços agravou o desnível na repartição dos rendimentos. Por outro lado, a elevada pressão demográfica combinada com os fenómenos de degradação dos solos na agricultura teve um impacto negativo sobre o rendimento rural por habitante, contribuindo também deste modo para um aumento da desigualdade na repartição do rendimento.

A introdução do imposto sobre o valor acrescentado terá aumentado a progressividade da incidência fiscal indirecta. A nível da fiscalidade directa, verifica-se que, à medida que aumenta o nível de pobreza, aumenta a incidência fiscal em proporção do rendimento monetário. Esta evolução crescente é mais acentuada quando se considera a tributação relativa aos rendimentos de propriedade e de capitais face aos do trabalho e pensões, dada a maior preponderância que aqueles rendimentos normalmente assumem na estrutura de rendimento dos mais favorecidos.

Globalmente, o sistema de tributação do rendimento pessoal é progressivo, havendo no entanto, alguns factores de regressividade, designadamente as deduções específicas no IUR, resultado da significativa desigualdade entre as deduções específicas de que beneficiam os titulares de rendimentos do trabalho dependente e os titulares de pensões.

As causas da pobreza apontam essencialmente para as condições do sector rural em Cabo Verde e para a reduzida empregabilidade dos pobres. A interacção entre as características da agricultura cabo-verdiana, o elevado crescimento demográfico e a aleatoriedade do clima explicam a estagnação e os baixos rendimentos rurais. Este processo pode aliás tornar-se cumulativo aos fenómenos de erosão dos solos que fazem diminuir a respectiva produtividade e que restringem a disponibilidade de terras.

Para contornar a falta de recursos os pobres cabo-verdianos recorrem à emigração e ao mercado informal. A imigração, que tradicionalmente se dirigia para o exterior do país, com as dificuldades que entretanto começaram a ser levantadas pelos países de destino, começou a orientar-se também para as zonas urbanas. Testemunho disso é o crescimento da população da Praia ao longo da década de 90, e o correspondente aumento da pressão sobre as estruturas de saneamento, habitação, educação e saúde.

As FAIMO têm constituído a principal rede de segurança dos pobres no mundo rural. A pecuária de subsistência assume um papel significativo na economia rural, constituindo, tradicionalmente, um factor de segurança relativamente às crises que ocorrem na sequência de períodos de seca. Nos meios urbanos, o desenvolvimento da actividade informal constitui a principal saída para muitas famílias, como comprova o rápido crescimento da economia informal. Neste domínio, as mulheres desempenham um papel de relevo o que explica que a incidência da pobreza feminina tenha melhorado ao longo da década de 90.

**Linhas de política e estratégia de crescimento e de redução da pobreza.** O conceito de política de redução da pobreza adoptado pelo governo cabo-verdiano é abrangente e cobre tanto as políticas de carácter macroeconómico (orçamental, monetária e cambial), e de gestão pública e boa governação, como as políticas de natureza sectorial e microeconómica, visando os grupos-alvo da população mais pobre. A arquitectura da ECRP está centrada num conjunto de políticas

nucleares de onde decorrem cinco eixos estratégicos de natureza programática. Tais políticas são: i) política de crescimento e de estabilidade macroeconómica, ii) política de descentralização, iii) política de emprego, com integração progressiva das FAIMO, iv) política de desenvolvimento do sector agrícola, v) política de maximização dos efeitos induzidos pelos sectores produtivos com maior efeito multiplicador sobre o emprego, vi) política de redistribuição e de protecção social e vii) política ambiental.

Os eixos estratégicos configuram as várias modalidades de intervenção dos poderes públicos, a nível central e local, através de programas e medidas de política, assim organizados: Eixo 1: Promover a boa governação, reforçando a sua eficácia e garantindo a sua equidade; Eixo 2: Promover a competitividade para favorecer o crescimento económico e a criação de empregos; Eixo 3: Desenvolver e valorizar o capital humano; Eixo 4: Melhorar e desenvolver as infra-estruturas básicas, promover o ordenamento do território e salvaguardar o ambiente; Eixo 5: Melhorar o sistema de protecção social, reforçar sua eficácia e garantir a sua sustentabilidade.

A ECRP deverá ser implementada num contexto macroeconómico de estabilidade. O cenário de base que serve de referência à formulação das políticas macroeconómicas no próximo triénio, pressupõe um crescimento económico médio anual de 6,5%. O crescimento será sobretudo induzido pelo investimento, privado e público, e pelas exportações. Do lado da oferta os sectores de que se espera maior dinamismo são os sectores da hotelaria, indústria e energia, pescas e construção.

As finanças públicas deverão pautar-se por uma gestão prudente, em consonância com a política global de estabilidade macroeconómica, de crescimento sustentável e de redução da pobreza. Tal política permitirá que o saldo corrente primário durante o período deverá atingir sempre valores positivos, traduzidos num excedente médio à volta de 3,8% do PIB.

As metas monetárias são consistentes com a preservação da estabilidade de preços, da credibilidade do regime cambial, reflectida no reforço do nível de reservas cambiais em relação às importações de bens e serviços e com a disponibilização de recursos internos para o financiamento do desenvolvimento, realçando-se a este nível o aumento do peso do crédito ao sector privado na estrutura do crédito interno líquido total.

O saldo da conta corrente, incluindo as transferências oficiais, terá uma evolução bastante favorável, com uma redução significativa do défice, explicada pela estabilização relativa das importações e pelo aumento das exportações. O saldo da conta corrente deverá consolidar-se abaixo dos dois dígitos, atingindo uma média de cerca de -7,1% do PIB durante o período. As reservas cambiais deverão atingir em média cerca de 2,5 meses de importações de bens e serviços.

**O financiamento da estratégia.** O nível de PIB *per capita* já alcançado por Cabo Verde, coloca o país no grupo dos países de rendimento intermédio e induzirá uma alteração do padrão de financiamento externo: redução do crédito concessional, redução do peso da ajuda alimentar e aumento da componente de crédito na estrutura de financiamento.

Na verdade, a provável saída de Cabo Verde do grupo dos países menos desenvolvidos, diminuirá a sua elegibilidade para obtenção de crédito concessional, ainda que se admita um período de transição. Nestas condições, Cabo Verde deverá contar cada vez mais com as fontes de financiamento internas, cuja importância depende sobretudo do sistema de impostos e da sua eficácia, isto é, da sua capacidade de gerar receitas orçamentais. A redução da ajuda externa é já patente ao longo dos últimos anos, acompanhada pelo maior peso da ajuda multilateral.

A este movimento acresce a reorientação das modalidades da ajuda externa para um aumento crescente da ajuda financeira directa ao orçamento de Estado, a nível global e sectorial, acompanhada pelo recuo do apoio directo a projectos. Esta nova abordagem implica profundas implicações na gestão orçamental, criando condições para o aumento da sua eficiência, contando



com os mecanismos e procedimentos próprios, mas impondo uma acrescida responsabilidade, no alcance de objectivos de política pré-definidos, quer a nível da própria gestão orçamental, quer a nível das políticas sectoriais. O alcance desses objectivos deve ser verificado através de indicadores de desempenho. A prestação de contas, regular e transparente, torna-se também uma peça essencial do novo sistema.

**O sistema de implementação.** A operacionalização da ECRP processar-se-á no quadro do sistema de planeamento e orçamento de programas públicos, tendo em conta a reforma desse mesmo sistema, actualmente em curso. A implementação da ECRP far-se-á num quadro de elevada participação das organizações de base comunitária, das estruturas descentralizadas e do sector privado. Para apoiar a implementação da ECRP, o Governo decidiu estabelecer a partir do Orçamento do Estado de 2005, um Quadro das Despesas a Médio Prazo (QDMP) e um conjunto de Quadros das Despesas Sectoriais a Médio Prazo nos ministérios prioritários. Este dispositivo permitirá melhorar: i) a priorização dos programas e dos projectos que contribuem directamente para atingir os objectivos da ECRP e os objectivos sectoriais; ii) a orçamentação dos programas e projectos na base dos recursos financeiros mobilizáveis, e iii) a afectação dos recursos orçamentais num horizonte de médio prazo (3 anos) em função das prioridades de modo a atingir as metas de desenvolvimento retidas.

Para consolidar essa orientação, o governo tem em curso um conjunto de reformas visando tornar o sistema de gestão pública e financeira mais eficiente, mais fiável e mais transparente. Neste sentido, está em curso a preparação de um conjunto de medidas para a implementação das recomendações produzidas no quadro dos exercícios de revisão da despesa pública, do CFAA e do CPAR.

O quadro institucional para a implementação da ECRP apoia-se nas estruturas administrativas existentes, com as reestruturações funcionais consideradas convenientes. O Conselho Nacional para a Redução da Pobreza, órgão consultivo, agrega os principais parceiros quer da administração quer do sector privado e da sociedade civil. A nível central, para efeitos de planeamento, a Direcção Geral do Planeamento (DGP) do MFP apoiada no Secretariado Técnico de Apoio ao Desenvolvimento (STAD), será a célula técnica de coordenação e de apoio técnico. A nível sectorial, os Gabinetes de Estudos e Planeamento (GEPs) dos ministérios serão as células técnicas para a preparação e o acompanhamento/avaliação dos programas e projectos prioritários da estratégia. A nível local os Conselhos Regionais de Redução da Pobreza, com carácter consultivo, agregam os parceiros com representatividade local.

## 1. INTRODUÇÃO

2. A elaboração do presente Documento de Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza (DECRP) inscreve-se nos objectivos de política do governo, de assumir o combate à pobreza segundo uma abordagem integrada e horizontal relativamente aos diferentes domínios da governação, em estreita articulação com as políticas que procuram promover o crescimento económico. Reflecte também a preocupação de assumir a dimensão social como uma dimensão incontornável do processo de desenvolvimento económico, na base do entendimento de que aquelas duas esferas são inseparáveis, sobretudo ao nível das suas consequências sobre o desenvolvimento humano.

3. Esta nova abordagem representa uma reorientação das anteriores políticas de combate à pobreza, centradas sobretudo em acções ao nível das comunidades locais, visando os grupos mais vulneráveis da população, na base de intervenções de cariz pluri-sectorial. Esta perspectiva, que é já materializada através do Plano Nacional de Luta contra a Pobreza (PNLP), demonstra que a luta contra a pobreza em Cabo Verde é uma preocupação já antiga, antecipando mesmo a tendência que se veio a generalizar recentemente nos países em vias de desenvolvimento, de elaboração de estratégias de crescimento e de redução da pobreza<sup>1</sup>.

4. A actual abordagem dá todavia uma nova relevância à estratégia de combate à pobreza, posicionando-a explicitamente, e de forma determinada, no cerne das políticas públicas, quer a nível global (governação, política macroeconómica), quer a nível sectorial, quer ainda a nível regional e local, valorizando a maior eficácia das políticas descentralizadoras no combate à pobreza.

### *Do iPRSP ao Documento de Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza*

5. Em Dezembro de 2001, o Governo de Cabo Verde aprovou a Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza, na sua versão preliminar<sup>2</sup>. Esta estratégia foi apreciada conjuntamente pelo *staff* do Banco Mundial e do FMI de onde resultaram algumas recomendações para a versão definitiva.

6. No essencial, o iPRSP apresentava um perfil da pobreza com uma natureza ainda preliminar, dado que não se dispunha ainda dos resultados do Inquérito às Despesas e Receitas Familiares (IRDF 2001-2002). Esta limitação foi entretanto ultrapassada com a recente divulgação dos resultados do referido inquérito, permitindo elaborar um perfil da pobreza em Cabo Verde como base para a preparação quer da estratégia global, quer das estratégias sectoriais de combate à pobreza.

7. No tempo entretanto decorrido após a finalização do PRSP intercalar, registou-se uma evolução significativa ao nível da elaboração de alguns planos estratégicos sectoriais de onde decorrem novas orientações nem sempre previstas no PND.

### *A relação do DECRP com outros instrumentos de planeamento*

8. A Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza (ECRP) insere-se no quadro do processo de planeamento estratégico que tem vindo a ser prosseguido por Cabo Verde, e que tem como instrumentos fundamentais as Grandes Opções do Plano (GOPs) e o Plano

---

<sup>1</sup> Conhecidas segundo a sigla anglo-saxónica PRSP-Poverty Reduction Strategy Paper.

<sup>2</sup> Foi então designado pela sigla iPRSP

Nacional de Desenvolvimento (PND). A história das últimas décadas de aplicação de políticas públicas em Cabo Verde mostra que as preocupações no combate à pobreza têm assumido um papel central na definição e na implementação das estratégias de desenvolvimento e de crescimento sócio-económico. O que é novo, no presente contexto, é a clara assumpção de que a política de combate à pobreza faz agora parte integrante das políticas públicas a nível global, sendo por isso indissociável das opções estratégicas que são tomadas a esse nível.

9. É também novo o facto de as políticas de crescimento e de combate à pobreza ganharem uma maior visibilidade no orçamento do Estado, tornando mais transparente o modo como os recursos financeiros públicos são afectados sectorial e regionalmente em função de objectivos de política.

10. Na verdade, e como adiante se preconiza, a estratégia de redução da pobreza, passa a ser perspectivada a vários níveis: a nível macro, a nível sectorial (através da introdução de uma abordagem programática), e a nível micro, mediante a implementação de medidas específicas visando os mais pobres como grupo-alvo. A este nível sublinha-se o papel que tem sido desempenhado PNLP, com uma rica experiência acumulada no domínio da execução de projectos no seio das comunidades locais e de onde se podem colher ensinamentos tendo em vista a implementação da presente estratégia, embora agora com uma dimensão e um âmbito mais alargados.

11. O presente documento configura assim uma estratégia de crescimento e de redução da pobreza para o horizonte de 2004-2007. A sua arquitectura, em termos de linhas de política, eixos estratégicos, árvores de objectivos e sistema de indicadores, assenta na estrutura de eixos, objectivos e medidas do PND<sup>3</sup>, garantindo assim a coerência global dos instrumentos de planeamento existentes, facilitando o processo de gestão e acompanhamento e evitando a duplicação de processos e procedimentos. Em concreto, o DECRP deriva do PND, através da focalização nas medidas que têm um maior impacto sobre o crescimento e o combate à pobreza.

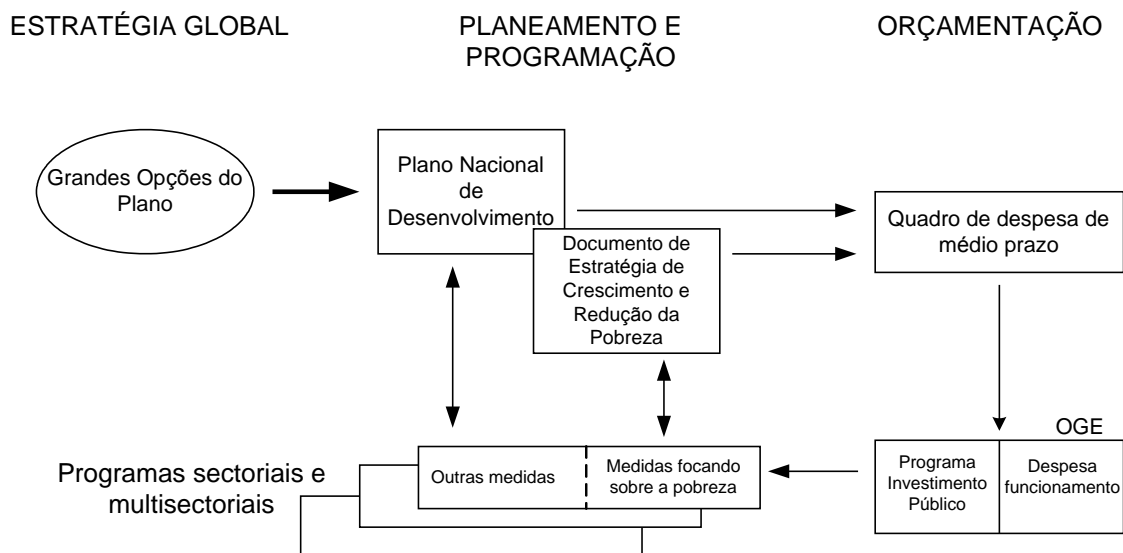
12. Assumindo-se como um programa integrador, que tem como vocação congregar as políticas, medidas e intervenções no domínio do crescimento económico e do combate à pobreza, dando-lhes coerência no quadro das políticas socio-económicas, o DECRP articula-se com o conjunto de instrumentos de planeamento, a nível macro e a nível sectorial, que constituem actualmente o universo de planos em vigor em Cabo Verde. Conforme mostra a Figura 1-1, o sistema de planeamento de Cabo Verde tende para a integração e a articulação do ciclo de planeamento-programação-orçamentação, ligando as fases de planeamento estratégico (GOPs), de programação da intervenção do Estado (PND), e de orçamentação, quer numa perspectiva de médio prazo (com o quadro de despesa de médio prazo), quer anual, com o orçamento geral do Estado.

13. Note-se que este sistema está ainda em fase de desenvolvimento, sobretudo no que se refere à articulação entre a programação por objectivos e o sistema orçamental, bem como à integração do Quadro de Despesa de Médio Prazo na estrutura de programação e orçamentação. Esta circunstância explica aliás algumas das dificuldades sentidas na elaboração de presente DECRP principalmente no que se refere à respectiva orçamentação.

---

<sup>3</sup> Este princípio explica a razão pela qual a estrutura dos eixos estratégicos do presente DECRP difere da que tinha sido adoptada no iPRSP. Fundamentalmente, assume-se agora que os eixos da ECRP devem ser derivados dos eixos do PND e que, por conseguinte, as medidas e acções da ECRP são um subconjunto das medidas do PND, na base de uma selecção daquelas que têm um maior impacto sobre a pobreza. Em termos práticos, e a partir da lista de medidas e projectos contidos no PND, identificaram-se as medidas prioritárias no horizonte temporal de três anos. As medidas assim seleccionadas passam a integrar a ECRP.

**Figura 1-1: Sistema de planeamento de Cabo Verde**



14. Identificam-se dois domínios que carecem de ajustamento e desenvolvimento futuros. O primeiro é o da coerência entre o horizonte temporal dos diferentes planos e programas. O período da ECRP foi fixado em 2005-2007 de modo a integrar 3 anos completos, considerando-se o ano de 2004 como ano de transição. Note-se que a presente legislatura que suporta o PND termina em 2005, pelo que o horizonte temporal da ECRP estende-se para além do período da legislatura bem como do horizonte de vigência do próprio PND.

15. O segundo prende-se com o reforço da consistência entre os vários instrumentos de planeamento. O DECRP posiciona-se na interface entre o PND e os programas sectoriais e multisectoriais, procurando assim assegurar a coerência global entre os objectivos estratégicos e as intervenções programáticas com maior impacto sobre a pobreza. A Figura 1-2 mostra a diversidade de planos actualmente em vigor fornecendo uma perspectiva global da necessidade de se assegurar a coerência geral entre esses planos.

16. A coerência entre o PND e o DECRP está garantida à partida na medida em que a definição de eixos estratégicos e de medidas prioritárias do DECRP deriva directamente do PND. Pode mesmo afirmar-se que o conjunto das medidas de política e de acções programáticas que fazem parte da ECRP são um subconjunto do universo de medidas do PND. Este mantém-se como o quadro de referência geral das políticas de desenvolvimento, cobrindo domínios que não são considerados prioritários no âmbito da ECRP.

17. Já a relação entre o DECRP e os programas sectoriais carece de maior aprofundamento no futuro, justificando-se a adopção de uma metodologia de elaboração dos programas sectoriais que assegure a coerência global do sistema. O modelo orçamental está actualmente em fase de concepção e desenvolvimento, centrado numa abordagem de orçamento-programa, e consagrando uma perspectiva plurianual através da integração de um Quadro de Despesa de Médio Prazo, global e sectorial, constituindo uma plataforma adequada para distribuir os recursos financeiros do Estado em função das prioridades da ECRP.

**Figura 1-2: Planos estratégicos e respectivo horizonte temporal**

<i>Planos e programas</i>	<i>Período</i>
<b>Planos globais</b>	
Grandes Opções do Plano (GOPs)	2002-2005
Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)	2002-2005
Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza (ECRP)	2004-2007
Programa do Governo (VI Legislatura)	2001-2005
<b>Planos estratégicos sectoriais</b>	
Plano Estratégico da Educação	2002-2012
Plano de Acção Nacional para o Ambiente II	2004-2014
Plano Energético Nacional	2003-2012
Plano Estratégico da Agricultura	2004-2015
Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico	2004-2015
Estratégia Nacional de Segurança Alimentar	2003-2015
Programa Nacional de Luta contra a Pobreza	1996-2008
Plano Estratégico da Justiça	2002-2005
Estratégia de Desenvolvimento da Segurança Social	(em preparação)
Plano Nacional para a Igualdade e Equidade de Género	(em finalização)
<b>Programas de apoio e cooperação externa</b>	
Poverty Reduction Growth Facility (PRGF)	2002-2004
Poverty Reduction Support Credit (PRSC) (*)	2004-2007
Estratégia de Cooperação EU-Cabo Verde	2001-2007

(\*) A aprovar após a finalização do presente documento, prevendo-se que cubra o período indicado

### *A elaboração do DECRP*

18. A elaboração do presente documento foi orientada pela Comissão de Coordenação onde estão representados os sectores público, privado e da sociedade civil mais directamente envolvidos na estratégia de redução da pobreza, tendo sido no plano executivo dirigida pela Direcção-Geral de Planeamento através do STAD. O documento foi ainda apoiado por alguns estudos técnicos de base, recorrendo a consultoria externa, cuja elaboração visou o aprofundamento de determinadas áreas de especialidade<sup>4</sup>.

19. Os Gabinetes de Estudos e Planeamento sectoriais (GEPs) participaram através da indicação dos respectivos objectivos de política, bem como das estratégias a seguir, face aos problemas identificados no perfil da pobreza. Com base na estratégia identificada, foi elaborada por cada sector uma lista de medidas e acções (em coerência com a carteira de medidas e projectos considerados no PND)<sup>5</sup>, com relevância para a estratégia. Com base nessa lista de medidas, procedeu-se à definição de indicadores de desempenho e construíram-se os respectivos orçamentos.

<sup>4</sup> Os estudos elaborados foram: MFP/PNUD (2004 a), *Croissance, Emploi et Politiques de Réduction de la Pauvreté*; MFP (2004 b), *Sistematização de Informação sobre Medidas de Combate à Pobreza*; MFP (2004 c), *Crescimento, Emprego, Rendimentos, e Pobreza em Cabo Verde*; MFP (2004), *Elementos de Análise, Incidência Fiscal em Cabo Verde – Análise com base no IRDF de 2000*; MFP (2004 d), *Actividades Económicas das Populações Rurais e o Seu Acesso à Terra*, INE (2004), *O Perfil da Pobreza em Cabo Verde*.

<sup>5</sup> Ver lista de medidas prioritárias no Anexo 3.

### *A estrutura do documento*

20. O presente documento está assim estruturado. Após a Introdução, apresenta-se no capítulo 2, uma análise do processo de crescimento em Cabo Verde ao longo da década de 90, estabelecendo uma relação com a evolução da pobreza, o emprego e a repartição do rendimento. No capítulo 3 apresenta-se o perfil da pobreza em Cabo Verde elaborado a partir da informação do Inquérito às Receitas e Despesas Familiares de 2001-2002. Seguidamente, no capítulo 4, apresenta-se o enquadramento estratégico visando o crescimento e a redução da pobreza, de onde decorrem as principais linhas de orientação política que o governo se propõe seguir no próximo triénio. Essas linhas de orientação estão organizadas em 5 eixos estratégicos cujo conteúdo é descrito e discutido com algum detalhe. O capítulo 5 debruça-se sobre a problemática do financiamento, começando por uma análise das tendências que se têm vindo a observar no domínio do financiamento externo relativamente a Cabo Verde, e concluindo com uma apreciação das condições que actualmente se oferecem ao financiamento da estratégia de redução da pobreza. O sistema de implementação, acompanhamento e avaliação é abordado no capítulo 6.

21. Inclui-se um conjunto de anexos com informação sobre: dados estatísticos cobrindo os domínios da demografia e emprego e perfil da pobreza, (Anexo 1), medidas que integram a estratégia de redução da pobreza (Anexo 2), orçamento da estratégia (Anexo 3), enquadramento dos objectivos do milénio na estratégia de crescimento e de redução da pobreza (Anexo 4) e lista dos parceiros de desenvolvimento de Cabo Verde e respectivos domínios de cooperação (Anexo 5).

## 2. CRESCIMENTO, EMPREGO E POLÍTICAS COM INCIDÊNCIA NA POBREZA

### 2.1 *Problemas, respostas de política e reformas estruturais*

22. No presente capítulo identificam-se alguns dos problemas estruturais que afligem Cabo Verde e as respostas, ao nível das políticas públicas, que têm vindo a ser dadas. Esta abordagem pressupõe que a estratégia que adiante se descreve (Cap. 4), retoma na realidade um conjunto de problemas já diagnosticados, mas procura dar-lhes um diferente enquadramento em termos de coordenação de políticas e de enfoque sobre a relação crescimento-pobreza. Por essa razão é importante conhecer-se que políticas têm sido adoptadas e quais os problemas que ainda persistem.

23. As políticas de reforma empreendidas em Cabo Verde durante os últimos quinze anos compreenderam três géneros de medidas: i) a nível das reformas estruturais, ii) a nível das reformas visando a integração de Cabo Verde na economia internacional, e a iii) nível das políticas macroeconómicas.

24. Em primeiro lugar, as **medidas de carácter estrutural**, com impacto a nível micro-económico, visam melhorar a afectação dos factores de produção e favorecer o crescimento do sector privado. Entre as mais importantes destacam-se: o encorajamento do sector privado, a promoção da criação e desenvolvimento de pequenas e médias empresas, a privatização da maior parte das empresas públicas, o reforço dos direitos de propriedade na agricultura, a abolição dos controles de preços, a liberalização do comércio externo, uma liberalização, ainda que limitada, da legislação do trabalho, e a modernização do direito comercial.

25. O programa de privatizações<sup>6</sup> tem vindo a ser implementado segundo os objectivos estabelecidos na lei<sup>7</sup> que definiu o quadro legal das privatizações. Enquanto importante factor de criação de oportunidades para o desenvolvimento do sector privado, o programa das privatizações<sup>8</sup> prosseguiu com a recente liquidação da EMPA (Empresa Pública de Abastecimentos), empresa que tinha o monopólio da importação dos bens alimentares essenciais. Foi concluída a privatização da Arca Verde, empresa que foi liquidada em 1999, faltando contudo alienar ou concessionar quatro embarcações.

26. O estabelecimento de um sistema de regulação tem vivido algumas dificuldades, em parte devido ao facto de se tratar de uma situação totalmente nova no país. A regulação económica rege-se actualmente por um quadro regulamentar<sup>9</sup> que define o regime geral das agências reguladoras do sector económico e financeiro. Foram criadas a Agência Nacional de Segurança Alimentar (ANSA), enquanto entidade reguladora do mercado dos produtos alimentares essenciais, e a Agência de Regulação Económica (ARE), encarregue da regulação das áreas das telecomunicações, água e energia, transportes marítimos de passageiros e transportes rodoviários colectivos de passageiros. O Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC), que detém o mandato de entidade reguladora das actividades ligadas

---

<sup>6</sup> As informações sobre o processo de privatizações foram retiradas do relatório “Projecto de privatização e reforço da capacidade de regulação institucional (PPRCRI) - Crédito Banco Mundial/IDA 3121-CV, de Junho de 2004.

<sup>7</sup> A Lei n.º 47/IV/92, de 6 de Julho, aditada pela Lei n.º 41/V/97, de 17 de Novembro.

<sup>8</sup> O programa de privatizações foi apoiado pelo Banco Mundial através do “Projecto de Privatização e Reforço da Capacidade de Regulação Institucional (PPRCRI)” no montante de US10 milhões.

<sup>9</sup> Estabelecido pela Lei n.º 20/VI/2003, de 21 de Abril que define o regime jurídico das agências reguladoras.

à aviação civil foi também criado e instalado. Prevê-se para breve a instalação da Agência de Regulação do Controlo da Qualidade dos Produtos Farmacêuticos e Alimentares (ARFA).

27. Tomadas no seu conjunto, estas medidas contribuíram para uma transformação do sistema económico de inspiração socialista, instalado em Cabo Verde após a independência, num sistema aberto à concorrência e aos estímulos materiais e económicos no que se refere às decisões de produção e de distribuição do rendimento. Algumas destas reformas tiveram, até agora, uma implementação parcial, subsistindo ainda obstáculos de ordem legislativa e administrativa que limitam ainda a concorrência nos mercados de bens, serviços e de factores de produção.

### Caixa 2-1: Breve caracterização de Cabo Verde

Cabo Verde, país independente desde 1975, é constituído por dez ilhas e treze ilhéus, e situa-se a cerca de 450 Km do Senegal. Tem uma superfície de 4033 Km<sup>2</sup> e uma Zona Económica Exclusiva estimada em 700 mil Km<sup>2</sup>. Os recursos naturais são raros. Os solos são, na sua grande maioria, esqueléticos e pobres em matéria orgânica. Apenas 10% das terras são potencialmente aráveis.

Segundo o Censo de 2000 em Cabo Verde a população residente era de 434.625 indivíduos, dos quais 55% residiam no meio urbano. Santiago é a ilha mais populosa, com cerca de 54% da população total. Seguem-se S. Vicente e S. Antão com 15% e 11%, respectivamente. A capital do país concentra 23% da população residente<sup>10</sup>. A taxa de crescimento demográfico foi, na última década, de 2.4% ao ano, sendo a taxa de fertilidade de 4 crianças por mulher. A população é jovem com 68,7% com idade inferior a 30 anos.

A população activa era de aproximadamente 166 mil indivíduos, dos quais 46% do sexo feminino. Dos activos, cerca de 22% encontravam-se empregados. Existem mais homens empregados (72 mil) do que mulheres empregadas (58 mil) e mais mulheres desempregadas (19 mil) do que homens desempregados (17 mil)

O PIB real *per capita* é de US\$1420 (valores de 2002), o que corresponde a uma evolução muito significativa, a partir dos US\$190 na data da independência (1975) e dos US\$902 observados em 1990. O forte crescimento do PIB real foi acompanhado, durante aquele período, de uma melhoria sensível e contínua do índice de desenvolvimento humano (IDH). Este índice, que exprime a situação em termos de esperança de vida, de rendimento e educação passou de 0,587 em 1990 para 0,670 em 2002. A esperança de vida é actualmente de 72 anos nas mulheres e 66 anos nos homens.

A taxa de pobreza humana (IPH) que traduz a privação em matéria de esperança de vida, de rendimento de educação e de alfabetização e em outros domínios, baixou de 28,8% em 1990 para 17,7% em 2002. Não obstante esses progressos, o país continua a apresentar vulnerabilidades estruturais (ver Caixa 2.2). Apesar disso, a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) tem vindo a baixar de modo acentuado, tendo passado de cerca de 24,1% do PIB em 1998, para 13,5% em 2001.

Fontes: Censo de 2000; IRDF de 2002 e PNUD (2004)

28. Em segundo lugar, a política de reformas visa melhor **integrar a economia de Cabo Verde na economia mundial**. Destacam-se dois tipos de medidas: abertura da economia à concorrência internacional e promoção e diversificação das exportações. A supressão dos contingentes à importação, a simplificação e abaixamento dos direitos aduaneiros sobre os produtos importados e a supressão do monopólio da Empresa Pública de Abastecimento (EMPA), relativamente à importação de produtos alimentares, são exemplos de medidas visando a liberalização do comércio internacional.

29. A liberalização comercial conheceu contudo alguns limites. Os direitos aduaneiros sobre certos produtos importados continuam relativamente elevados e subsistem barreiras não tarifárias em alguns sectores. Uma outra medida susceptível de relançar as exportações e a

<sup>10</sup> Os dados demográficos que resultam do IRDF diferem dos do Censo de 2000 por razões de método. Não sendo objecto do IRDF obter informação demográfica, eles são apenas utilizados no contexto da análise da pobreza, do rendimento e consumo das famílias.



sua diversificação foi a criação de zonas francas (ou melhor, a atribuição do estatuto de zona franca), à Praia e ao Mindelo, tendo em vista a atracção de investimento estrangeiro. Existe a natural expectativa de que estas medidas favoreçam a integração da economia cabo-verdiana na economia mundial, encorajando um sector exportador de indústria ligeira.

30. A opção de Cabo Verde no sentido de reforçar a sua integração na economia mundial é comprovada pelo pedido de adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1999, e cujo processo decorre actualmente. Contrariamente à orientação dos países da África Ocidental, Cabo Verde deu prioridade à liberalização comercial multilateral. Numa certa medida esta orientação da política comercial reflecte a estrutura do comércio externo do país, que é fortemente concentrada nos países industrializados, em particular nos países europeus.

31. O Acordo de Cooperação Cambial com Portugal, assinado em 1998, permitiu a adopção de uma taxa de câmbio fixo, com base num cabaz de divisas, primeiro em relação ao escudo português em 1998, e depois em relação ao euro em Janeiro de 2000. Esta política diminuiu o risco cambial e contribuiu para uma maior integração económica e financeira da economia de Cabo Verde na economia mundial.

32. O terceiro tipo de reformas refere-se à orientação dada às **políticas monetária e fiscal**. O papel dominante conferido ao mercado na alocação dos recursos e na distribuição dos rendimentos clarificou o papel do Estado na economia. Várias medidas acompanharam esta redistribuição de funções. As políticas monetárias e orçamentais foram articuladas através do estabelecimento de um sistema bancário a dois níveis, com um banco central autónomo capaz de conduzir uma política monetária controlada e de supervisionar o segundo nível, este constituído pela banca comercial e outras instituições financeiras.

33. O sistema fiscal foi objecto de várias reformas durante os anos 90 e que se traduziram na simplificação da estrutura fiscal, na unificação do imposto sobre o rendimento e os impostos sobre os lucros, na base do alargamento da base de tributação. O Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) foi introduzido em Janeiro de 2004. Do lado da gestão da despesa pública, a reforma consistiu na instituição de um novo sistema de contabilidade e tesouraria pública, estando actualmente em fase de implementação. A continuidade da reforma neste domínio será feita ao abrigo do Plano de Acção do CFAA.

34. Todavia, em todos aqueles domínios as reformas conheceram algumas limitações. O governo recorreu diversas vezes ao financiamento bancário do défice, o que evidenciou os limites à separação das políticas orçamental e monetária, e os limites à independência do banco central. Por outro lado, a política conduzida nos anos 90 levou a um forte aumento da dívida pública interna, a qual teve fortes implicações orçamentais devido aos encargos resultantes do respectivo serviço. De modo a resolver esse problema, o governo com o apoio dos doadores, criou um fundo fiduciário, designado por *Trust Fund (TF)*, financiado com os recursos das privatizações, com doações e créditos concessionais. Os rendimentos desse fundo seriam utilizados na amortização da dívida interna. Todavia, os objectivos do TF não foram totalmente concretizados, devido ao facto de o respectivo capital não ter sido completamente realizado.

## Caixa 2-2: Perfil de vulnerabilidade de Cabo Verde

**A vulnerabilidade face à produção agrícola.** Apenas 10 % da superfície do país, ou seja, 40.000 hectares, tem vocação agrícola. As condições climáticas constituem uma ameaça permanente sobre a agricultura caboverdiana. A raridade e irregularidade das chuvas provocam secas cada vez mais longas, que são as causas de um *deficit* hídrico permanente e do avanço da desertificação. Nestas condições excepcionalmente difíceis, a produção alimentar é constantemente deficitária. Cabo Verde importa mais de 80 % dos alimentos de que necessita e não se vislumbra uma auto-suficiência alimentar para Cabo Verde.

À insuficiência da produção junta-se a sua instabilidade, que está ligada ao regime pluviométrico, tanto em volume de chuvas como no plano da repartição das chuvas no espaço e no tempo. Os rendimentos da produção de milho variam significativamente de ano para ano. No decorrer dos últimos 30 anos, registou-se uma produção recorde de 36.500 toneladas de milho em 1999. Apesar disso, nesse mesmo ano, a produção não cobriu mais do que 40% das necessidades em cereais. As flutuações das produções agrícolas são vastas e imprevisíveis, e constituem um risco enorme para as populações rurais no plano alimentar. A extrema pressão exercida pelo crescimento da população (2,4 % por ano no decurso dos anos 90) sobre a situação alimentar do país cria um conflito permanente entre objectivos de produção agrícola dentro das condições actuais de disponibilidade de factores (solos e águas).

**A vulnerabilidade face às importações.** Cabo Verde, devido à sua pequena dimensão e à insularidade, é mais exposto do que muitas outras economias aos choques externos, quer sejam de ordem económica ou de ordem natural. Estes factores constituem características estruturais que limitam as possibilidades de desenvolvimento da economia. A reduzida dimensão da base produtiva deixa o país fortemente dependente do exterior não somente em relação às exportações, mas também em relação ao impacto dos preços das importações sobre a procura interna.

Os cabo-verdianos importam a quase totalidade dos produtos que consomem de tal modo que as importações são equivalentes a 40% do PIB. A dependência é particularmente elevada sobretudo em relação aos bens estratégicos tais como os produtos alimentares e os produtos energéticos. O país depende quase totalmente da importação dos produtos petrolíferos para satisfazer as suas necessidades energéticas. Os combustíveis representam 6% do valor das importações e é a segunda mais importante rubrica nas importações de Cabo Verde, a seguir aos cereais.

**A vulnerabilidade do ambiente natural.** Historicamente a relação difícil entre a população e o seu ambiente natural marcou a formação da sociedade cabo-verdiana. Nos piores momentos, a precariedade desta relação teve algumas consequências trágicas, com fomes devastadoras. A dureza da relação com a natureza esteve também na origem da imigração de dezenas de milhares de cabo-verdianos. Ainda hoje, o país deve superar a fragilidade do seu ambiente, o qual coloca uma série de obstáculos ao desenvolvimento económico e social. A escassez dos solos cultiváveis cria uma grande pressão sobre o ambiente. Esta pressão obriga à exploração dos terrenos nas encostas, que constituem mais de 60% dos terrenos cultiváveis. Esta prática agrava o fenómeno de erosão dos solos e acelera a desertificação.

**A vulnerabilidade da insularidade.** O isolamento geográfico traduz-se com frequência em custos não competitivos. Os custos unitários de transporte aéreo ou marítimo são particularmente elevados, não somente pela distância em relação aos mercados ou às fontes de aprovisionamento, mas também porque as quantidades transportadas são geralmente pequenas e não permitem a realização de economias de escala. Os custos ligados ao armazenamento e carecem tanto as exportações como as importações pois aumentam os custos de funcionamento da economia em geral, o que constitui uma desvantagem competitiva. Para além da insularidade do país, é a dispersão das ilhas que constitui o maior constrangimento económico. Esta obriga à multiplicação das infra-estruturas (transporte marítimo e aéreo entre as ilhas, produção e distribuição de energia e água, etc.), e das instalações necessárias para a prestação de serviços sociais, administrativos e de segurança.

**A vulnerabilidade face à ajuda externa.** A completa dependência de Cabo Verde das remessas e da ajuda pública ao desenvolvimento é uma das suas mais importantes vulnerabilidades. Em conjunto representam cerca de 34% do PIB e parte significativa dos esforços de desenvolvimento baseia-se nas transferências.

35. Fontes: PNUD, Estudo sobre a vulnerabilidade; Programa de Acção para a Década 2001-2010, Março de 2001 Crescimento económico, política macroeconómica e emprego

### *O crescimento do PIB per capita*

36. Desde a independência que Cabo Verde tem vindo a crescer a um ritmo elevado. Entre 1975 e 1985, o crescimento económico foi em média de 10%. Duas explicações podem ser avançadas para explicar este desempenho. Por um lado, a política de substituição de importações que, tal como na maioria dos países que optaram por esta estratégia, se traduziu na fase inicial por um elevado crescimento, para depois se esgotar

devido a uma estrutura de incentivos desfavorável às exportações e às dificuldades de adaptação da economia às alterações dos preços relativos. Uma segunda explicação pode ser encontrada ao nível da ajuda pública ao desenvolvimento e das remessas de emigrantes que oscilaram entre 50 e 60% do PIB durante aquele período.

37. Importa também aqui evidenciar a evolução da economia na segunda metade da década de noventa. Trata-se com efeito de um período marcado por um elevado ritmo de crescimento económico, cerca de 8,4% de média anual. Não obstante este elevado ritmo de crescimento económico, a pobreza continuou a afectar mais de um terço da população do país, para além do processo de crescimento económico evidenciar outras fragilidades, como sejam uma evolução irregular da procura interna e um contributo negativo da procura externa líquida. Esta, no quadro de um desempenho modesto das exportações, reflectiu a fraca competitividade da economia de Cabo Verde, em sintonia com a sua trajectória de longo prazo, onde sobressai o peso excessivamente reduzido dos bens e serviços transaccionáveis na estrutura produtiva.

38. Aquele crescimento foi o resultado principal das políticas adoptadas em Cabo Verde nos últimos quinze anos, que favorecerem um crescimento forte e sustentado baseado no sector privado e na integração de Cabo Verde na economia mundial. Essa estratégia visava aumentar de modo significativo o rendimento real da população e lutar contra a vulnerabilidade estrutural da economia cabo-verdiana.

39. O crescimento da economia cabo-verdiana é por isso notável quando se compara com o desempenho de outros países africanos. Com efeito, na última década, a taxa média de crescimento em Cabo Verde foi duas vezes superior à dos países africanos<sup>11</sup>. A elevada taxa de crescimento permitiu uma melhoria sensível do nível de vida médio da população, como testemunha o elevado crescimento do PIB *per capita*. Com um crescimento demográfico de 2,4%, o PIB *per capita* aumentou em média de 3,9% entre 1992 e 2000.

40. Não obstante o elevado ritmo de crescimento económico na segunda metade dos anos noventa, a vulnerabilidade estrutural da economia do país, reflectida designadamente num nível elevado de pobreza e na grande dependência da cooperação internacional para o financiamento do desenvolvimento, permaneceu como um forte constrangimento. Tal contexto de grande vulnerabilidade, explica em grande medida, que no quadro da actual estratégia de desenvolvimento do país, o objectivo da redução da pobreza de forma sustentada ocupe um lugar central na formulação das políticas públicas.

#### *Os factores de crescimento do PIB*

41. O aumento da produção por trabalhador pode ser o resultado de dois factores: i) um aumento do stock de capital (máquinas e outro equipamento), de que dispõe cada trabalhador; ii) uma maior produtividade dos factores de produção. O crescimento durante os anos 90 foi sobretudo o resultado de uma acumulação de capital (64% do crescimento do PIB por trabalhador) e em menor medida, o resultado de ganhos de produtividade (36%). Porém, os ganhos de produtividade parece terem jogado um papel importante no fim dos anos 90, o que significa que o crescimento se tornou mais sustentado. A acumulação de capital jogou um papel determinante no crescimento nos anos 90. Tal acumulação foi o fruto de investimentos públicos e privados e a análise da repartição entre os dois tipos de investimento permite compreender o maior papel dos ganhos de produtividade no fim dos anos 90<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Ver Banque Africaine de Développement (2003)

<sup>12</sup> As remessas de emigrantes aumentaram fortemente em termos absolutos depois do fim dos anos 80, passaram de 13 para 19% do PIB entre 1988 e 1996, para se situarem depois pelos 15%. Pode distinguir-se entre as

### *O efeito do investimento sobre o PIB*

42. Com efeito, o investimento público foi dominante durante a primeira metade dos anos 90, enquanto que o investimento privado se tornou maioritário após 1996<sup>13</sup>. O aumento do investimento privado, e o facto de este se concentrar nos sectores de maior produtividade e rentabilidade, explicam as alterações nas fontes de crescimento do PIB por trabalhador no decurso dos anos 90.

43. O investimento estrangeiro jogou um papel determinante na evolução do investimento privado. Entre 1997 e 2000, o investimento estrangeiro<sup>14</sup> representou mais de metade do investimento privado, enquanto que em meados dos anos 90 não representava mais de 1/5.

44. Os movimentos de mão-de-obra do sector primário, e em menor escala do sector secundário, para o sector terciário, jogaram um papel no aumento da produtividade durante o último decénio<sup>15</sup>. Em 2000, o sector primário empregava 24% da população activa (contra 57% no sector terciário) e explicava 9,7% do PIB (contra 74,1% para o sector terciário). Compreende-se pois que, com uma produtividade do terciário, três vezes superior à do sector primário, os movimentos de mão-de-obra para o sector terciário repercutem-se no aumento da produtividade global.

### *As alterações da estrutura produtiva*

45. O sector terciário conheceu o crescimento mais forte no curso dos últimos quinze anos. A parte do secundário manteve-se ao mesmo nível, mas parece ter diminuído no fim dos anos 90 e início dos anos 2000. Enfim, a parte do sector primário diminuiu, não representando mais de 10%. Esta predominância crescente do terciário é essencialmente devido ao forte crescimento do turismo, bem como aos diferentes segmentos dos transportes e do sector bancário e segurador. Os sectores da hotelaria, dos serviços financeiros, e dos transportes e comunicações cresceram de 200% a 300% entre os anos de 1990 e 2000. Em 2000, estes três sectores representavam mais de 1/3 do sector terciário (contra 23% em 1990). Durante o mesmo período, os serviços públicos conheceram um ritmo de crescimento semelhante ao do PIB.

46. O sector secundário é dominado pelo subsector da construção que representava mais de 60% do sector e cerca de 10% do PIB em 2000. Dez anos antes, a construção representava 70% do sector secundário e 14% do PIB. A indústria transformadora, principalmente a estabelecida nas zonas francas de Mindelo e Praia, conheceu um crescimento importante no decurso do último decénio e representava 8% do total do sector e um pouco mais de 1% do PIB em 2000 (contra 4% e 0,8% respectivamente em 1990).

47. Enfim, o sector primário<sup>16</sup> conheceu um crescimento muito fraco em termos reais e em consequência perdeu peso no PIB. As pescas, sector com potencialidades em Cabo Verde, cresceu a uma taxa média de cerca de metade da taxa de crescimento do PIB, de modo

---

remessas que são usadas para financiar o consumo e as que são investidas, aproveitando as condições mais favoráveis aos depósitos bancários de emigrantes relativamente aos depósitos dos residentes. Esta poupança é seguidamente transformada pelo sistema bancário em investimentos, essencialmente no sector da construção.

<sup>13</sup> Bourdet, Y. (2002),

<sup>14</sup> Segundo dados estatísticos do PROMEX, metade do investimento estrangeiro concentra-se no turismo, tendo a indústria passado de 28 para 14% do total entre 1994-96 e 1997-2000.

<sup>15</sup> A produtividade no sector primário sendo mais baixa do que nos outros sectores, uma realocação da mão-de-obra no sector terciário traduz-se automaticamente por um aumento da produtividade.

<sup>16</sup> Inclui-se no sector primário a Agricultura, Pescas e o sector Mineiro.

que em 2000 a pesca representava apenas cerca de 1% do PIB<sup>17</sup>. A taxa de crescimento da agricultura durante os anos 90 foi ainda pior, um pouco menos de 1% de média anual. A parte da Agricultura *stricto sensu* passou de 12 para 8% do PIB durante este período. A importância (e o crescimento) da população rural e o papel decisivo dos rendimentos agrícolas na sobrevivência de um quarto da população activa, fazem que este mau desempenho do sector tenha tido um impacto negativo determinante sobre os rendimentos e os riscos de pobreza dos trabalhadores rurais.

#### *A evolução macroeconómica recente*

48. A partir de 2001 e na sequência dos profundos desequilíbrios macroeconómicos ocorridos sobretudo no ano 2000, foi adoptada uma política macroeconómica visando a promoção da estabilidade, entendida como condição necessária a um crescimento económico sustentado e com consciência social, capaz de contribuir para a redução da pobreza de forma duradoura.

49. Face à dimensão dos desequilíbrios então existentes, o Governo recorreu ao apoio dos seus parceiros externos, tendo para o efeito assinado em 2001 um acordo SMP com o Fundo Monetário Internacional, cujos resultados positivos conduziram à assinatura de um novo acordo no âmbito da Facilidade para a Redução da Pobreza e o Crescimento Económico cobrindo o período 2002/2004.

50. Num contexto marcado por uma conjuntura internacional desfavorável no período em referência, conjugado com a prioridade atribuída ao restabelecimento dos equilíbrios macro-económicos, a evolução da economia caracterizou-se por uma desaceleração da actividade económica face ao período anterior. Todavia, de acordo com as últimas estimativas disponíveis, o crescimento económico evidenciou uma trajectória ascendente, reflectida em taxas de crescimento de 4,7%, 4,9% e 5,3% respectivamente para 2001, 2002 e 2003, tendo por conseguinte o crescimento estimado atingido a taxa média de 5% durante o período.

51. A balança externa permanece todavia como um dos aspectos vulneráveis da economia cabo-verdiana. Na verdade, o desempenho da balança corrente não registou uma melhoria significativa nos últimos anos, permanecendo o défice corrente em relação ao PIB a um nível elevado de dois dígitos. Este desempenho muito desfavorável da conta corrente face ao objectivo de crescimento económico sustentável, decorreu, entre outros, da fraca competitividade da economia, reflectida no peso reduzido dos bens e serviços transaccionáveis na estrutura produtiva. Com efeito, no triénio 2001-2003, o défice em relação ao PIB da conta corrente excluindo donativos, atingiu o valor médio de -15,5% face à média de -10,6% com a inclusão dos donativos.

52. A inflação durante este mesmo período evidenciou uma evolução bastante favorável, desacelerando de 3,8% em 2001 para 1,2% em 2003, situando-se com uma margem confortável abaixo do limiar de referência de 2,5-3%, patamar compatível com a estabilidade de preços e a competitividade da economia face aos seus principais parceiros da zona Euro.

53. A política orçamental, cuja necessidade de coordenação com a política monetária saiu reforçada na sequência da aprovação da nova Lei Orgânica do Banco Central em 2002, contribuiu durante o período de forma decisiva para a consolidação da estabilidade macro-económica, num contexto que se pretendeu também marcado pelo aprofundamento da

---

<sup>17</sup> O mau desempenho das pescas foi em parte devido ao fecho do mercado da União Europeia, no fim dos anos 90, devido aos controlos sanitários deficientes por parte das empresas exportadoras e das autoridades cabo-verdianas. A proibição de exportação para a União Europeia foi levantada em 2002.

acção reformadora, com realce para as áreas sociais, como sejam a educação e a saúde, dimensões prioritárias no âmbito da estratégia de redução da pobreza.

### *Crescimento e emprego*

54. O crescimento económico foi acompanhado por um aumento importante da população activa<sup>18</sup>. Esta mais do que duplicou no decurso dos anos vinte. A taxa de emprego feminino conheceu o crescimento mais significativo, passando de 12% em 1980 para 30% em 2000. Conclui-se ainda que o crescimento dos anos 90 foi claramente mais eficaz na criação de empregos do que nos anos 80. De facto, 1% de crescimento do PIB foi acompanhado por um crescimento de 0.6% do emprego nos anos 90, contra 0.28% na década de 80. Isto explica que o crescimento económico de 6% na década de 90 se traduziu num aumento da população activa de 3,7%, superior ao crescimento demográfico (2,6%). Note-se que, na década de 90, este crescimento do emprego afectou de modo igual homens e mulheres, ao contrário do que se havia verificado na década de 80, em que o impacto do crescimento sobre o emprego tinha beneficiado sobretudo as mulheres (crescimento duas vezes superior).

55. Esta evolução foi acompanhada por uma redistribuição da população activa entre os principais sectores de actividade, de modo que o sector terciário se tornou o principal sector empregador, superando os sectores primário e secundário. Deve todavia sublinhar-se que a baixa muito rápida da quota do sector primário na população activa total não se deve a uma diminuição do número absoluto de activos no sector, mas antes a um crescimento menos pronunciado neste sector em comparação com os serviços. De facto, na década de 90, o número de efectivos no sector primário (agricultura e pescas) aumentou de 37000 para 43700 activos. Este crescimento de 16% é claramente inferior ao crescimento demográfico, o que indica que uma parte não negligenciável da população rural emigrou, provavelmente para as zonas urbanas e peri-urbanas.

### *Disparidade da população activa inter-ilhas*

56. Verifica-se uma grande disparidade entre as ilhas de Cabo Verde, no que se refere à distribuição da população activa, da taxa de emprego, e da mão-de-obra. Isto reflecte bem a repartição desigual do crescimento entre os vários sectores económicos e as diferenças de especialização produtiva entre as ilhas. Mais de metade dos efectivos trabalham em Santiago. O peso das quatro maiores ilhas na população activa alcança os 88%, embora as ilhas menos importantes em termos de emprego tenham taxas de emprego mais elevadas.

57. O peso dos sectores secundário e terciário das ilhas de Sal e S. Vicente é claramente superior à média, como resultado de um sector turístico mais dinâmico, da indústria e do desenvolvimento da construção. Em contraposição, o sector primário tem pouca expressão naquelas ilhas, enquanto que nas ilhas do Fogo, S. Nicolau, Santo Antão e Maio ganha um particular relevo.

58. O sector público ocupa um lugar importante em Cabo Verde. Existe uma razão histórica relacionada com a estratégia de crescimento adoptada após a independência do país que conferiu ao Estado um papel dominante nos sectores da indústria e dos serviços. Todavia, nos últimos quinze anos a situação mudou de modo muito significativo. Na verdade, a política de privatizações, o encorajamento da iniciativa privada, bem como o

---

<sup>18</sup> Para captar o impacto do crescimento sobre o emprego, estimaram-se as elasticidades da população activa (população empregada mais a população desempregada). Estas elasticidades mostram o aumento em percentagem dos efectivos em relação com o crescimento de 1% do PIB. Em concreto, na década de 90, um crescimento de 1% do PIB traduziu-se por um aumento da população activa de 0.4%

desmantelamento dos monopólios públicos de importação permitiram uma forte expansão do sector privado em termos de produção e de empregos. Também neste aspecto se verificam elevadas disparidades inter-ilhas. Boa Vista e Sal têm as quotas de emprego privado mais elevadas, o que se explica pelo facto de terem um sector privado mais dinâmico. Fogo pelo seu lado, apresenta um sector privado importante em termos relativos, a par de um sector público sub-dimensionado, o que explica o paradoxo de uma taxa de emprego muito fraca. No outro extremo, encontram-se as ilhas de Brava e Santo Antão, onde um sector público sobre-dimensionado em relação à média do país coexiste com taxas de emprego muito fracas e taxas de crescimento do emprego muito inferiores à média nacional.

#### *Formas de emprego atípico e emprego informal*

59. As alterações na repartição sectorial dos empregos foram acompanhadas por mudanças na repartição das formas de emprego. Isto era previsível uma vez que sendo as formas de emprego diferentes entre os sectores, uma mudança na repartição sectorial tem implicações na distribuição do emprego a nível global. É também possível que a repartição de formas de emprego no interior dos próprios sectores decorram de mudanças de atitude ao nível dos empregadores e dos trabalhadores, ou em relação com alterações na legislação do trabalho. É assim provável que uma parte das mudanças observadas em Cabo Verde possa ser atribuída à reforma da legislação do trabalho, que facilitou os movimentos de mão-de-obra entre os sectores de actividade, simplificando os processos de contratação e de licenciamento.

60. O peso do emprego independente no emprego total (25%) é significativo. Este valor é superior ao que se verificava em meados dos anos 80, quando estes trabalhadores representavam de 14 a 19% do emprego urbano. Na verdade, o crescimento do trabalho independente reflecte a explosão das micro e pequenas empresas nos sectores do comércio, hotelaria e restauração, ou seja, os sectores que conheceram um crescimento mais rápido na década de 90 e onde os trabalhadores independentes, muitas vezes no contexto de uma organização familiar, ocupam mais de metade do emprego sectorial<sup>19</sup>.

61. O sector informal assume um papel importante no emprego em Cabo Verde. Um traço marcante deste sector é a ausência de contratação formal de trabalho. Nos centros urbanos, o sector informal compõe-se de pequenas empresas privadas, de carácter familiar, essencialmente no sector dos serviços, e empregando pessoal pouco qualificado. Estima-se que o sector informal represente 40% do emprego total<sup>20</sup>. Aquele valor varia significativamente inter-sectores: 50% no comércio, restauração e hotelaria, 34% na indústria transformadora, 25% na construção, 17% nos serviços pessoais e 9% nos transportes. A parte elevada do sector informal no comércio, hotelaria e restauração reflecte o desenvolvimento rápido destas actividades durante os anos 90 e sugere mesmo que tenha havido um fenómeno de transferência do emprego formal nestes sectores.

62. Aquela caracterização corresponde à da generalidade de outros países em desenvolvimento. Uma excepção notável é o número relativamente importante de antigos trabalhadores do sector público, o que confirma a existência de uma notável mobilidade entre o sector formal e informal. Este fenómeno deve ser interpretado à luz do importante papel que o Estado preencheu na economia cabo-verdiana após a independência, e das

---

<sup>19</sup> O recenseamento empresarial de 1997 ilustra bem o forte crescimento das micro e pequenas empresas, bem como as suas características e distribuição territorial. Ver Instituto Nacional de Estatística (1999)

<sup>20</sup> Inquérito ao emprego de 1996. Outras estimativas referentes ao início dos anos 90 confirmam este valor. Vide Banque Mondiale (1996).

medidas de encorajamento e de apoio ao sector privado tomadas após o início dos anos 90.

63. Em suma, o elevado crescimento económico em Cabo Verde na última década permitiu um aumento importante da população activa do país. Este crescimento traduziu-se por uma acentuada redução do desemprego sobretudo masculino. Todavia, a melhoria da situação no mercado de trabalho não se traduziu na diminuição da pobreza.

64. Existem ainda outros factores de natureza estrutural que explicam a pobreza rural e que tornam muito complexas as vias de saída da pobreza. A falta de um efeito perceptível do crescimento sobre a redução da pobreza deve-se sobretudo àqueles factores e ainda à reduzida empregabilidade dos muito pobres. Estes acumulam um conjunto de constrangimentos em termos de capital humano (nível muito baixo de educação, ausência de qualificações e falta de experiência profissional) que dificultam a sua entrada no mercado de trabalho, uma vez que o seu número é muito superior ao número de empregos não qualificados na economia. Isso abrange metade dos muito pobres, ou seja, cerca de 40000 pessoas, uma vez que a outra metade não tem ainda idade para trabalhar. Assim, a grande maioria dos muito pobres sobrevive através de actividades, com frequência agrícolas, que se traduzem em pequenos rendimentos eventualmente completados com remessas de familiares emigrados, transferências do Estado (embora estas de natureza muito limitada), e actividades ocasionais no âmbito das FAIMO.

#### *Crescimento e repartição desigual*

65. A ausência de uma correlação positiva entre o crescimento económico e a pobreza verificada em Cabo Verde na última década pode ser explicada pelo aumento da desigualdade na repartição do rendimento. Por sua vez, uma repartição desigual do rendimento pode, a médio e a longo prazos, contrariar o impacto positivo das políticas de redistribuição sobre a pobreza.

66. Na verdade, a investigação económica recente fornece várias hipóteses que põem em evidência um eventual impacto negativo de uma elevada desigualdade dos rendimentos sobre o crescimento económico. A primeira hipótese diz respeito à imperfeição do mercado do crédito. Uma proporção elevada de pobres no mundo rural sem acesso ao crédito não consegue financiar de projectos de investimento viáveis que sustentem um aumento dos seus rendimentos. Uma segunda hipótese põe em evidência os riscos de conflitos sociais e políticos gerados por uma distribuição desigual, hipotecando assim o investimento e o crescimento económico. Note-se que Cabo Verde, ao apostar no sector do turismo como um dos sectores motores do crescimento, torna-se particularmente vulnerável aos efeitos negativos sobre a segurança pública que podem resultar de uma elevada taxa de desemprego e de uma desigual repartição do rendimento.

#### *Desemprego em ligeira diminuição mas mais desigual*

67. O desemprego diminuiu durante os anos 90, com a taxa de desemprego total a baixar de 25% em 1990 para 17% em 2000. Trata-se de uma melhoria notável que é devida ao crescimento económico e ao aumento da procura agregada verificado naquele período. Outro factor explicativo deve ser encontrado do lado da oferta de trabalho, com uma melhoria da empregabilidade da mão-de-obra como consequência da diminuição do analfabetismo verificada no mesmo período. A diminuição da taxa de desemprego beneficiou essencialmente os homens, cuja taxa específica de desemprego diminuiu mais de metade em 10 anos.



68. A situação da mulher face ao risco de desemprego manteve-se precária. Uma mulher activa em cada quatro, estava desempregada em 2000, ou seja, a mesma percentagem observada em 1990. Ou seja, o forte crescimento económico registado na década de 90 permitiu apenas absorver a mão-de-obra feminina que chegou ao mercado de trabalho, mas sem alterar a respectiva taxa de desemprego.

69. Um outro traço marcante refere-se ao desemprego dos jovens, o qual é nitidamente superior ao dos adultos. Uma taxa específica de desemprego juvenil mais elevada é uma regra geral que reflecte a abordagem do mercado de trabalho por parte dos jovens, que se traduz numa procura repetida de emprego. Esta fase explica as taxas de entrada no desemprego mais elevadas e da probabilidade mais elevada para os jovens, em relação aos adultos, de se tornarem desempregados, mas também de uma duração mais curta. Em todo o caso, verificou-se uma baixa significativa do desemprego dos jovens de 15-24 anos, entre 1990 e 2000, o que indica uma diminuição das dificuldades de transição da escola para o trabalho.

70. Também neste domínio se verificam grandes disparidades entre as ilhas, o que mostra bem que o mercado de trabalho está ainda pouco integrado em Cabo Verde. Os melhores resultados são alcançados pelas ilhas da Boa Vista e Sal, as quais têm as taxas de desemprego mais baixas, quer para o conjunto da população activa quer ainda para as mulheres e jovens. Uma melhor empregabilidade da mão-de-obra local, ilustrada por taxas de analfabetismo mais baixas, e uma procura de trabalho orientada para os serviços e actividades tipicamente femininas, explicam provavelmente os bons desempenhos daquelas ilhas. Os piores resultados registam-se nas ilhas de S. Vicente, Brava e Fogo. O caso de S. Vicente merece destaque na medida em que a taxa de desemprego é mais elevada, em todas as categorias, apesar de registar uma das mais baixas taxas de analfabetismo.

## ***2.2 Políticas sectoriais: problemas, medidas de política e resultados alcançados***

71. Nesta secção faz-se uma breve apreciação das políticas sectoriais actualmente em curso, focando sempre que necessário sobre a sua evolução recente, face aos principais problemas a que elas têm procurado dar solução. Os sectores ou domínios estão aqui arrumados segundo os eixos do DECRP (apresentados no capítulo 4), justamente para facilitar a comparação entre as linhas de tendência das políticas actuais e a sua continuidade futura, já no quadro da estratégia de redução da pobreza.

### ***Governança e Administração Pública***

72. As performances de Cabo Verde em matéria de eficácia da governação e de existência de um quadro jurídico, ao mesmo tempo encorajador e protector da iniciativa privada, estão em vias de melhoria como resultado das políticas que têm vindo a ser implementadas. Na verdade, Cabo Verde vem conhecendo uma melhoria da sua **governança**, o que coloca o país numa boa situação comparativamente à dos países do mesmo nível de desenvolvimento. Os princípios da boa governação podem reconhecer-se em Cabo Verde no que respeita ao respeito pelo Estado de direito, na estabilidade política

e no sentimento relativamente bem enraizado na classe política da obrigação de prestar contas perante os eleitores e os cidadãos em geral.

73. Foi elaborado e aprovado o Plano Estratégico do Ministério da **Justiça** que contempla no seu primeiro programa "Promoção dos direitos Humanos, da Cidadania e da Justiça" uma reforma global para a área da justiça cujo objectivo principal é "Garantir a protecção e o exercício efectivo dos direitos dos cidadãos e reforçar as bases do Estado de Direito Democrático".

74. Desde 1998 que Cabo Verde tem vindo a realizar, passo a passo, uma **reforma das finanças públicas** visando facilitar a mobilização de recursos necessários à realização dos objectivos fixados e melhorar a eficácia da acção do governo. Dentre as realizações mais significativas apontam-se:

- § A elaboração de regulamentos e de instrumentos de gestão das finanças públicas, conduzidos pela Reforma Administrativa e Financeira do Estado (RAFE), e que culminaram com a entrada em vigor, em Janeiro de 2004, da Lei da Contabilidade Pública.
- § A separação das funções de autorização de pagamentos e pagamentos, mediante a separação do Tesouro e da Contabilidade Pública, e a ligação desta à Direcção de Orçamento
- § Elaboração do novo sistema de contabilidade pública e de novas nomenclaturas orçamentais.

75. No que respeita à **administração pública**, vêm sendo implementadas políticas visando a melhoria da sua eficácia e eficiência, a sua adaptação ao contexto de uma economia de mercado, o desenvolvimento de sistemas de informação e comunicação<sup>21</sup>, o desenvolvimento da cultura organizacional e das carreiras do emprego público. Apontam-se como marcos principais a adopção do Estatuto Disciplinar (Dec. Legislativo 8/97); do Plano de Cargos, Carreiras e Salários (Dec. 86/92) que estabelece os princípios, regras e critérios de organização aplicável aos agentes públicos no que respeita a carreira, o desenvolvimento profissional, a estrutura dos órgãos e a estrutura das carreiras; a Lei 102/IV/93 que altera o regime jurídico geral de constituição, modificação e extinção do emprego na função pública; do novo regime jurídico das férias, faltas e licenças; do Estatuto do pessoal dirigente; da Janela Única, em 1999, ainda sem regulamentação, nomeadamente no que se refere a documentação electrónica; do estudo com vista à criação do Balcão Único de Atendimento ao Cidadão.

76. Entre 1994 e 2000, foi implementado em Cabo Verde o Projecto de Reforma e Capacitação do Sector Público, financiado pelo governo de Cabo Verde e pelo Banco Mundial/ IDA. A partir de 1994, o governo assumiu que a administração pública e o sistema jurídico deviam ser reformados no sentido de reduzir o papel do sector público na economia e de criar um ambiente favorável ao desenvolvimento do sector privado. Os objectivos dessa reforma tornaram-se os pilares do III Plano Nacional de Desenvolvimento e tinham por objectivo: permitir o investimento externo e a liberalização da economia; transformar o sector privado no motor do desenvolvimento; reduzir a pobreza e proteger o ambiente.

77. Actualmente as estratégias para a reforma do Estado e da administração pública assumem uma nova dinâmica. Embora dando continuidade às linhas de reforma anteriores colocou-se um maior enfoque no cidadão, na sua defesa e protecção, visando a redução da pobreza com base nos princípios da boa governação. Mais do que melhorar a máquina administrativa do Estado, o governo assumiu que a reforma do Estado deveria orientar-se pelo princípio de melhores serviços públicos prestados aos cidadãos, com vista a reforçar a

---

<sup>21</sup> Refira-se a este propósito o notável trabalho de criação de um sistema de informação e de comunicação na administração pública levado a cabo pelo RAFE, e que tem continuidade através do NOSI.

cidadania contribuindo para uma maior eficiência e eficácia da máquina administrativa do Estado.

78. No domínio das **políticas macroeconómicas**, Cabo Verde beneficia actualmente da *Facilidade de Crescimento e Redução da Pobreza*<sup>22</sup>, acordado com o Fundo Monetário Internacional (FMI), e cobrindo o período de 2002-2004. Os objectivos de política macroeconómica para aquele período foram definidos naquele contexto, e a sua observância tem vindo a ser acompanhada pelo FMI através de missões periódicas. O referido programa é sujeito a um regime de condicionalidade, implicando, para além da estabilidade macroeconómica, a implementação de medidas estruturais que visam a estabilização fiscal, o reforço da política monetária, a melhoria da eficiência da estrutura fiscal e a redução dos subsídios orçamentais às empresas públicas.

79. No domínio da **reforma fiscal**, a introdução do IVA, concretizada em Janeiro de 2004, terá diminuído a regressividade do imposto. Com efeito, a incidência do IVA sobre os agregados familiares em função do respectivo estatuto socio-económico, indica que a incidência fiscal média não se alterou, embora se tenha atenuado a incidência fiscal sobre os mais desfavorecidos, ao mesmo tempo que se agravou sobre os mais favorecidos.

80. Pode assim concluir-se que diminuiu a regressividade relativamente ao rendimento, normalmente associada a este tipo de impostos. Este efeito global resultou da conjugação entre um acréscimo da incidência fiscal dos impostos sobre o consumo compensado com a redução da incidência fiscal alfandegária. No entanto, a redução da regressividade verificou-se quer nos impostos sobre o consumo, quer na tributação alfandegária. Após a reforma da tributação indirecta estimou-se uma incidência fiscal média, em função do rendimento, de cerca de 8,1%.

### Caixa 2-3: Alguns indicadores de fiscalidade em Cabo Verde<sup>23</sup>

A análise da incidência fiscal assume especial importância em países como Cabo Verde, que se debatem com níveis importantes de desigualdade económica e social, o que está frequentemente associado a sistemas fiscais em que a predominância da tributação indirecta interna e de impostos sobre bens e *inputs* importados deixa antever um impacto regressivo da tributação. Neste contexto, melhorias no desenho e aplicação do sistema fiscal podem constituir elementos de uma política de correcção dessas desigualdades, ainda quando não constituam, só por si, o factor determinante para a inversão das situações de iniquidade.

Na estrutura de receitas fiscais, os impostos mais importantes são constituídos pelos direitos de importação e taxas alfandegárias (cerca de 2/3 das receitas fiscais totais em 2003), seguidos pelos impostos sobre rendimentos e lucros (IUR) com 35%, e do imposto sobre o consumo de bens importados, com 12%. Estamos perante uma estrutura fiscal pouco equilibrada, aliás comum a países de menor desenvolvimento relativo.

Em termos globais, a carga fiscal em Cabo Verde apresenta valores que se situam na casa dos 19% do PIB, não incluindo as contribuições sociais, valor significativo em comparação com do mesmo nível de desenvolvimento. No entanto, nos últimos anos as receitas fiscais em percentagem do PIB estagnaram, ou mesmo diminuíram, tendência algo paradoxal face ao ambiente de crescimento económico e de melhoria no rendimento *per capita*, e ainda face à necessidade de o país aumentar, de forma regular e sustentada, os seus recursos próprios para financiar a estratégia de crescimento e de redução da pobreza.

81. Em parte, a opção pela introdução do IVA em 2004, com o consequente ajustamento na fiscalidade aduaneira e a abolição de outros impostos sobre o consumo, visa responder às inquietudes derivadas de uma estrutura fiscal distorcida, prevendo-se que, para o corrente ano orçamental, o contributo das várias fontes tributárias seja um pouco mais equilibrado. Assim, de acordo com os valores inscritos no OE/2004, assistir-se-á à

<sup>22</sup> Na designação inglesa, *Poverty Reduction Growth Facility (PRGF)*. Em Abril de 2002 foi aprovado pela Administração do FMI, um crédito de SDR 8,64 milhões, ao abrigo do PRGF.

<sup>23</sup> MFP (2004), Incidência Fiscal em Cabo Verde – Análise com base no IRDF 2001-2002

prevalência do IVA, que passará a explicar um pouco mais de ¼ das receitas fiscais, seguido do IUR (pessoas singulares) e dos direitos de importação, ambos com cerca de 20% do total. As receitas decorrentes da tributação das empresas manter-se-ão, por seu turno, na casa dos 16%.

82. Por seu turno, a incidência fiscal média sobre o rendimento é de cerca de 6%, evoluindo de forma crescente, ainda que irregular, dos mais desfavorecidos para os mais favorecidos. Quando se analisa a distribuição do rendimento em função principal fonte, as pensões parecem ter mais peso nos rendimentos dos mais favorecidos e estão sujeitas a uma incidência fiscal média mais baixa, independentemente do escalão face à pobreza. Globalmente, o sistema de tributação do rendimento pessoal é progressivo, havendo no entanto, alguns factores de regressividade, designadamente as deduções específicas aplicáveis no Imposto Único sobre o Rendimento, resultado da significativa desigualdade entre as deduções específicas aplicáveis aos titulares de rendimentos do trabalho dependente e as que beneficiam os titulares de pensões.

83. O conjunto das considerações que vem de ser feito, permite identificar um processo evolutivo da reforma do Estado e da administração pública. Em geral, o processo de reformas tem vindo a ser realizado de forma sistemática com o objectivo maior de redimensionar a máquina administrativa, diminuir os circuitos burocráticos e conter e reorientar a despesa pública para as prioridades de política.

### ***O padrão produtivo e o emprego***

84. A análise do **emprego** deve ser feita no contexto do padrão de produção de bens e serviços. A estrutura da economia cabo-verdiana mudou bastante no decurso dos últimos quinze anos, sendo actualmente evidente a hegemonia do sector dos serviços e a estagnação do sector primário<sup>24</sup>. Mesmo no interior dos sectores secundário e terciário, verificaram-se profundas mutações. Todavia, as alterações na repartição da população activa entre os sectores (e no seu interior), não foram da mesma ordem de grandeza que as alterações na estrutura do PIB, por um conjunto de razões. Um dos factores tem a ver com o facto de o capital humano (educação, formação e experiência profissional), não se ter desenvolvido e adaptado às alterações estruturais. Um outro factor decorre de a repartição territorial da mão-de-obra não corresponder à decomposição territorial do crescimento económico.

85. As actividades de forte intensidade de mão-de-obra (FAIMO) desempenharam um importante papel na luta contra a pobreza e têm constituído um dos instrumentos para assegurar um certo nível de emprego, sobretudo em épocas de crise. Este instrumento foi adoptado após a independência para responder às situações crónicas de insegurança alimentar que vinham afectando o meio rural. O número de trabalhadores ocupados nas FAIMO tem sido importante, variando em função das características das campanhas agrícolas. A meio da década de 90, não menos de 10 a 15% dos activos foram abrangidos.

86. Os trabalhos de alta intensidade de mão-de-obra são empregos temporários de baixo salário em projectos de infra-estruturas, incluindo geralmente a construção de estradas, a construção de estruturas de conservação do solo e da água e a reflorestação. O salário dos beneficiários é calculado para cobrir as necessidades essenciais em alimentação. Este tipo

---

<sup>24</sup> MFP/PNUD (2004 a)

de trabalho é de carácter temporário e dura entre 3 a 8 meses em função da situação na agricultura. Até finais dos anos 90, o financiamento das FAIMO era assegurado pela contrapartida da ajuda alimentar vendida no mercado local ao preço do mercado mundial para evitar um impacto negativo na produção agrícola nacional. A queda marcante da ajuda alimentar faz com que uma parte das FAIMO tenha passado a ser financiada pelas receitas orçamentais internas.

87. Os trabalhadores que beneficiam das FAIMO têm um perfil que corresponde em regra aos “muito pobres”, tal como classificados no “perfil da pobreza” a partir do Inquérito às Receitas e Despesas das Famílias<sup>25</sup>. A maior parte são trabalhadores rurais, muitas vezes sem terra ou camponeses explorando a terra de maneira indirecta (parceria ou arrendamento). Mais de um terço dos beneficiários são mulheres, percentagem que se eleva para dois terços nas regiões centro e norte da ilha de Santiago, sendo cerca da metade destas mulheres mães solteiras com crianças sob a sua responsabilidade. Ademais, a maior parte dos beneficiários não só tem um nível de educação baixo como não dispõe de qualquer formação profissional. Enfim, são relativamente jovens, cerca de 90% com idades compreendidas entre 15 e 44 anos.

88. A correspondência entre as características dos beneficiários das FAIMO e as das populações mais pobres (e dos desempregados) faz destas actividades uma via incontornável da política de luta contra a pobreza em Cabo Verde. Todavia, vêm sendo feitas críticas às FAIMO. A primeira vai para a ausência de controlo da eficácia de certos trabalhos, ou para a sua eficácia duvidosa em muitos casos. A segunda é dirigida à utilização pelos municípios deste género de dispositivo com o propósito de evitar a deterioração da situação no mercado do trabalho ou, então, para o facto de nem sempre os municípios terem como alvo os mais necessitados. A terceira reserva faz enfoque sobre o facto das FAIMO não incitarem (ou incitarem pouco) os beneficiários a procurar emprego no mercado do trabalho.

89. Para remediar estas fraquezas, o Governo lançou um processo de reforma do quadro e da organização das FAIMO nos finais da década de 90. A reforma visava, primeiro, reforçar o papel da sociedade civil, essencialmente as associações camponesas e as organizações não governamentais, na identificação, selecção e execução dos projectos. Uma mais forte implicação dos actores de base devia melhorar a qualidade dos projectos de infra-estruturas e a sua incidência sobre as populações envolvidas. Segundo, a reforma punha acento sobre a integração dos beneficiários das FAIMO no mercado do trabalho regular ou numa forma de emprego independente. Uma terceira vertente da reforma incidia sobre a estrutura institucional encarregue da concepção, da gestão e do acompanhamento das actividades, cujas capacidades foram reforçadas. Esta estrutura compreende a Comissão Nacional de Luta contra a Pobreza, os Ministérios das Finanças e da Agricultura, os municípios, as associações camponesas e as organizações não governamentais. Finalmente, uma quarta vertente da reforma atribuía ao sector privado um papel mais importante na concepção e, sobretudo, na execução dos projectos.

90. Ainda é muito cedo para um julgamento definitivo quanto ao impacto desta reconversão. Pode-se no entanto colocar algumas questões quanto aos efeitos da reforma face à persistência e natureza da pobreza. As reservas que se pode ter acerca das FAIMO são de quatro ordens. A primeira diz respeito à falta de formação profissional que faz com que estas actividades tenham um efeito nulo ou, então, muito limitado sobre a *empregabilidade* futura dos participantes. A segunda refere-se aos efeitos desincentivadores deste género de dispositivo: os mais pobres, que geralmente têm uma forte aversão ao risco, têm tendência para se acomodarem a um rendimento mínimo de subsistência e abstêm-se de procurar de forma activa uma alternativa no mercado de

---

<sup>25</sup> Ver o perfil da pobreza no Cap.3

trabalho ou de lançar uma actividade por conta própria. A terceira crítica é relativa ao forte grau de descentralização destas actividades, com o risco tangível de captura pelas elites locais, o que pode reforçar os efeitos de desincentivo para os participantes. Este risco pode revelar-se superior aos ganhos de informação associados a uma abordagem participativa descentralizada. Enfim, pode-se mesmo colocar questões sobre a eficácia dos projectos de desenvolvimento escolhidos. A encabeçar todas estas críticas, está a circunstância de as FAIMO privilegiarem o tratamento social da grande pobreza (garantia de um rendimento mínimo) e só excepcionalmente serem um trampolim para a entrada no mercado de trabalho.

91. Por fim refira-se que parece haver alguma dificuldade de articulação entre a política de emprego e a política de formação profissional. No plano institucional, o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) depende funcionalmente do Ministério do Trabalho e da Solidariedade (MTS). Porém, a vertente de formação profissional depende funcionalmente do Ministério de Educação e Valorização dos Recursos Humanos (MEVRH). O primeiro está encarregado da política de emprego, enquanto que o segundo está encarregado da preparação e implementação da política de formação profissional. O facto de a política de formação profissional estar sob a responsabilidade do Ministério da Educação, se por um lado, facilita a articulação entre a política educativa e a política de emprego, por outro lado, é susceptível de criar disfunções entre a política de emprego e de formação profissional.

92. O desenvolvimento do **sector agrícola**<sup>26</sup> defronta-se com um número de constrangimentos que as políticas desenvolvidas nos últimos anos não conseguiram superar. Na verdade, a agricultura ocupa uma escassa parte da superfície total do país com uma distribuição desigual entre as ilhas. As superfícies cultivadas variam de 20% em Santiago a 15% no Fogo a 8% em Santo Antão<sup>27</sup>. Uma característica crucial da agricultura de Cabo Verde tem a ver com a extrema fragilidade do seu ecossistema (fortes declives, chuvas irregulares e torrenciais, vento permanente, escassez de água), e a diminuição tendencial da dotação de recursos que daí resulta. Esta situação é também o resultado da escolha de culturas por parte dos camponeses cabo-verdianos, como é o caso do cultivo do milho em zonas de acentuado declive e as práticas culturais que aceleram a degradação dos solos.

93. A agricultura em Cabo Verde é uma agricultura familiar de micro-proprietários com uma superfície média de explorações que não ultrapassa os 1-1,5 hectares. Por outro lado, estas explorações são frequentemente parcelizadas, reflectindo o sistema de heranças cabo-verdiano. A pequena dimensão das explorações agrícolas não é suficiente para assegurar a subsistência (segurança alimentar) das famílias rurais. As culturas de sequeiro cobrem 93% da superfície cultivada, restando apenas 7% para culturas irrigadas de mais elevado rendimento. Esta situação é um pouco diferente na ilha de S. Antão onde as culturas irrigadas cobrem 17% das terras agrícolas.

94. Uma outra característica essencial da agricultura cabo-verdiana respeita ao sistema fundiário com as formas de exploração indirecta, arrendamento e parceria e um número importante de camponeses sem terra. Este factor juntamente com o acesso limitado ao mercado de produtos agrícolas e/ou o acesso limitado ao crédito, e o facto de 70 a 85% das explorações agrícolas não assegurarem uma produção suficiente para satisfazer as necessidades de consumo, explicam em boa parte o fenómeno da pobreza rural.

95. De entre os constrangimentos mais importantes destaca-se a falta de investimento nas actividades agro-pecuárias, a falta de infra-estruturas de captação e retenção de água, as técnicas de produção inadequadas, a desadaptação das culturas à natureza dos solos, a

---

<sup>26</sup> O documento de estratégia do sector está ainda em fase de elaboração.

<sup>27</sup> Langworthy et Finan (1997)

falta de um sistema de crédito adaptado e adequado aos sectores da agricultura e das pescas apesar das várias experiências já implementadas. Constatase que subsistem ainda vários problemas com a implementação de um sistema de crédito sustentável sendo os problemas maiores a falta de acesso dos agricultores e pescadores ao sistema de crédito devido à burocracia, à dificuldade em apresentar garantias e as dificuldades de reembolso sobretudo no crédito de médio e longo prazo.

96. A **insegurança alimentar** é um problema crónico e recorrente em Cabo Verde e atinge sobretudo a população mais pobre. Na verdade, o país defronta-se com um défice alimentar estrutural, relacionado com a insuficiência de terras aráveis e com a irregularidade e insuficiência do regime de chuvas<sup>28</sup>. Como consequência, a produção agrícola de cereais (sobretudo milho) não garante mais do que 10 a 15% das necessidades alimentares, embora nas pescas a cobertura seja substancialmente mais elevada. Deste modo, Cabo Verde depende da cooperação internacional para o abastecimento de bens alimentares, tendo em vista, por um lado, contornar as dificuldades de importação associadas à escassez de divisas, e por outro lado, assegurar um nível de rendimento mínimo às famílias mais pobres através do financiamento de pequenas actividades de interesse público. Estas são financiadas através dos fundos de contrapartida resultantes da venda no mercado interno da ajuda em espécie.

97. Assim, e considerando que o país dispõe de uma Estratégia Nacional para a Segurança Alimentar, importa que sejam definidos os mecanismos de articulação necessários à materialização dos objectivos preconizados, em matéria de assegurar a protecção social e de garantia do acesso dos mais pobres à segurança alimentar.

98. O sector do **turismo** tem vindo a afirmar-se como um dos motores de crescimento da economia cabo-verdiana, traduzindo as vantagens comparativas de que o país beneficia neste domínio. O ano de 2000 marca o início do *boom* da procura de Cabo Verde como destino turístico. Com efeito, o número de camas aumentou 28% entre 2000 e 2003 e o número de dormidas aumentou de 22%. Tem sido feito um esforço de formação profissional, mas é ainda insuficiente face às necessidades do sector.

99. A oferta turística é todavia concentrada no binómio sol-praia segundo padrões de qualidade que a não serem melhorados podem comprometer a sustentabilidade do sector a médio/longo prazo. Em concreto, regista-se a carência de sistemas de saneamento e de reciclagem de águas residuais, bem como deficiências na recolha de resíduos sólidos.

100. Espera-se que a elaboração de um plano estratégico para o sector, bem como os planos integrados de desenvolvimento das Ilhas do Sal, Maio e Boa Vista, apresentem uma estratégia para o sector que seja sustentável sob os pontos de vista social, económico e ambiental.

## **Educação e Saúde**

101. Cabo Verde regista progressos notáveis ao nível do capital humano sobretudo quando se compara com países do mesmo nível de desenvolvimento. Tais progressos são visíveis tanto no sector da Educação como da Saúde.

102. As políticas adoptadas no sistema de **Educação** espelham de forma inequívoca a prioridade que tem sido dado ao sistema educativo cabo-verdiano. Focando sobre o

---

<sup>28</sup> Nos últimos 265 anos houve 97 anos de seca, ou seja, uma média de 1 seca cada 3 anos. Das secas registadas, 14 duraram 3 anos e mais anos (Estratégia Nacional de Segurança Alimentar Durável, 2002-2015).

período mais recente, concretamente a partir de 2001<sup>29</sup>, a política educativa tem-se articulado em torno dos seguintes eixos prioritários:

- § **A promoção da qualidade e da equidade**, tendo por objectivo principal a melhoria da qualidade do ensino e dos resultados das aprendizagens e a redução das assimetrias locais e sociais no acesso à educação de qualidade.
- § **A adequação, aumento e diversificação da oferta de ensino e de formação técnico-profissional**, através da optimização dos recursos existentes e implementação de mecanismos eficientes de articulação ensino secundário geral, ensino técnico, formação profissional, alfabetização e educação de adultos e o mundo do trabalho e outros parceiros sociais.
- § **A sustentabilidade do sistema educativo**, mediante um maior controlo dos custos e do financiamento e maior participação das famílias.
- § **O reforço dos valores socioculturais, cívicos e de empreendimento económico**, através da afirmação da escola como espaço privilegiado de socialização, construção, reabilitação e transmissão de modelos, princípios e valores que permitam criar/reforçar as bases (subjectivas, culturais e sociais) para o desenvolvimento pessoal e sócio-económico.

103. Como resultado daquelas orientações alcançaram-se globalmente resultados positivos de que se destacam: i) o sistema escolar desenvolveu-se rapidamente, com o ensino básico a cobrir a totalidade do país e o ensino secundário a totalidade dos centros urbanos; ii) o aumento da taxa de acolhimento das crianças ao nível da educação pré-escolar que em 1997 se situava na ordem dos 49% passou para 56% em 2003; iii) a universalização do ensino básico obrigatório de seis anos, registando-se uma taxa líquida de escolarização na ordem dos 96% em 2002/03; iv) a paridade em termos de acesso entre meninas e meninos quer ao nível do ensino básico quer no ensino secundário; v) a generalização da utilização dos manuais do ensino básico acima dos 90%; vi) o reforço das actividades de alfabetização e educação de adultos patente na redução da taxa de analfabetismo para 25%; vii), o crescimento significativo dos efectivos do ensino secundário passando de 31602, no ano lectivo 1997/98, para 49522, no ano lectivo 2002/03; viii) o aumento das oportunidades de formação/capacitação de professores através da realização de cursos de formação inicial, em exercício e contínua; ix) a diversificação e a expansão da formação de quadros no país e no estrangeiro.

104. Todavia, persistem ainda problemas significativos a que importa dar resposta. O sistema educativo cabo-verdiano caracteriza-se pela estabilização das frequências ao nível do ensino básico e por uma crescente expansão da procura dirigida aos ensinos secundário e superior. As alterações na estrutura da procura têm-se vindo a realizar a um ritmo muito acelerado, pondo em evidência as insuficiências da oferta quer em termos de qualidade quer em termos de quantidade. São igualmente evidentes as dificuldades do sistema institucional para dar resposta às pressões da procura crescente de ensino. Por outro lado, o rápido crescimento do sistema vem exercendo uma grande pressão sobre o orçamento do Estado.

105. No domínio da **formação profissional**, registam-se alguns avanços mas os constrangimentos ainda são muitos, com destaque para a falta de um mecanismo de financiamento da formação profissional. O esforço que está a ser feito no sentido da regulamentação do sistema de formação profissional, incluindo o sistema de financiamento (público, privado e formandos), no combate às assimetrias regionais através da abertura de novas infra-estruturas e aproveitamento de sinergias locais, enfrenta grandes constrangimentos financeiros.

---

<sup>29</sup> Embora o período de 1998-2003 abarque legislaturas diferentes, regista-se uma continuidade na política educativa o que assegurou a estabilidade do sistema.



106. Anualmente cerca de sete mil alunos deixam o sistema formal de ensino nos vários ciclos de saída do ensino secundário, por abandono precoce. São jovens com um nível de escolaridade relativamente elevado que representam recursos de grande valor para o país e que precisam ser aproveitados da melhor forma, numa perspectiva do desenvolvimento do país e do combate à pobreza. É por isso imperioso organizar a formação profissional de forma a facilitar a entrada desses jovens no mercado de trabalho. As formações a ministrar devem suprir os défices de qualificação já identificados em sectores como a construção civil, turismo, agricultura, comércio e serviços.

107. No sector da **Saúde**, em geral verifica-se uma tendência para a melhoria de alguns indicadores como sejam a mortalidade dos menores de um e de cinco anos, e a mortalidade materna. Todavia, alguns indicadores revelam uma tendência negativa, não obstante se reconhecerem progressos importantes em termos da qualidade e pertinência das intervenções em curso, designadamente na vertente do Planeamento Familiar, na Luta contra a Poliomielite e Sarampo, e no Programa Alargado de Vacinação (PAV).

108. As doenças transmitidas sexualmente representam uma das principais causas de morbilidade. O número de casos de SIDA tem vindo a aumentar embora provavelmente subestimado devido a falta de recursos para um controlo eficaz. A prevalência registada é da ordem dos 43.5 por cem mil habitantes, valor inferior ao de outros países da sub-região.

109. Têm vindo a ser construídas ou remodeladas e equipadas, diversas estruturas de saúde, sobretudo no meio rural, sendo de referir a construção do hospital de referência para a região de Sotavento. Efectuaram-se os estudos técnicos e negociações de financiamentos para a Policlínica na Ilha do Sal e construção e equipamento de novos Centros de Saúde nos concelhos do Maio, Mosteiros, Tarrafal e Boa Vista.

110. Deu-se continuidade à política de evacuação de doentes tendo em vista suprir, em parte, o deficit ainda existente no país ou em certos concelhos em meios de diagnóstico e de capacidade de tratamento.

111. Efectuou-se a revisão da Política Farmacêutica Nacional, a qual irá permitir, coordenar e orientar as intervenções neste sector, tendo sempre como objectivo tornar acessíveis medicamentos essenciais, eficazes e seguros. Ao mesmo tempo procurou-se manter o abastecimento de medicamentos em todas as estruturas públicas de saúde.

112. No quadro do desenvolvimento dos recursos humanos tem-se vindo a dar continuidade à formação no exterior e no país, sobretudo em termos de médicos de clínica geral e enfermeiros. Realizaram-se cursos de capacitação ou actualização no domínio da saúde pública. Prosseguiram os programas de luta contra SID, a Tuberculose e o Paludismo, e a estratégia de vigilância integrada das doenças com potencial epidémico. Com vista ao reforço da prevenção e luta contra as doenças transmissíveis implementou-se e criou-se a rede nacional de laboratórios.

### ***Infra-estruturas básicas, ordenamento do território e ambiente***

113. Aqui agrupam-se os sectores do ordenamento do território, dos transportes (infra-estruturas e serviços), água, saneamento, energia e ambiente.

114. O último diagnóstico elaborado no âmbito do **ordenamento do território** revelou a existência de grandes constrangimentos. Em primeiro lugar, tem sido dada prioridade à elaboração de Planos Urbanísticos Municipais em claro detrimento dos Planos de Ordenamento do Território, ou seja, o Esquema Nacional de Ordenamento do Território (ENOT) e os Esquemas Regionais de Ordenamento do Território (EROT), previstos na Lei

de Bases. Por outro lado, os Planos Municipais elaborados já ultrapassaram, na grande maioria dos casos, o prazo de validade legal de 12 anos, pelo que carecem urgentemente de actualização.

115. Sublinha-se a carência de dois instrumentos essenciais para o ordenamento do território: a cartografia de base e o cadastro. A primeira, enquanto instrumento de desenvolvimento ao serviço do ordenamento do território, do planeamento urbanístico, do sector das infra-estruturas, dos operadores privados, das profissões liberais e da sociedade civil em geral, encontra-se completamente desactualizada, sendo particularmente notada a sua falta nas zonas de expansão urbana e de implantação de novas infra-estruturas produtivas. O segundo, sendo embora um elemento imprescindível ao conhecimento do território nacional e dos territórios municipais, à actualização da base de incidência dos impostos sobre a propriedade e ao reforço da segurança jurídica da propriedade, caracteriza-se por uma total ausência de instrumentos legais e regulamentares.

116. O diagnóstico mais recente feito no âmbito das **infra-estruturas de transporte**<sup>30</sup> mostra que apesar dos enormes progressos em matéria de cobertura da rede, a gestão do sistema rodoviário apresenta ainda grandes deficiências. A manutenção não é sistemática, sendo frequente o seu adiamento face às utilizações alternativas e mais urgentes dos recursos financeiros disponíveis. Por isso, devido à falta de um programa credível de manutenção, admite-se o risco de se comprometerem os benefícios resultantes dos investimentos realizados.

117. Os constrangimentos de ordem institucional do sector estão identificados. Considera-se que a manutenção e a gestão racional das estradas em Cabo Verde é uma questão fundamental. Para tratar este problema, está em fase de instalação o Instituto de Estradas (IE) ao mesmo tempo que se procura avançar na reforma do Fundo Rodoviário (FR). O IE assume-se como delegado da autoridade do Estado na qualidade de proprietária e gestora da rede rodoviária principal. No quadro das suas competências deverá propor um horizonte a longo prazo para a rede rodoviária nacional (Plano Rodoviário Nacional - PRN), definir os níveis de serviço e as características técnicas de cada estrada, bem como coordenar a execução do PRN. A reforma do FR passa pela criação de uma entidade independente, com uma forte representação dos utentes e financiado através das taxas de utilização.

118. Tendo em conta as necessidades urgentes do desencravamento das localidades isoladas, foi concebido um programa prioritário de construção e de reabilitação para a rede rodoviária em cada ilha.

119. No que se refere aos **serviços de transporte rodoviário**, a situação presente caracteriza-se por um transporte interurbano totalmente liberalizado. O transporte urbano ficou também totalmente liberalizado, embora na prática, o mercado na Praia se caracterize por uma situação de monopólio privado como resultado da desregulamentação, da fraca concorrência, da ineficácia dos restantes operadores no mercado e, sobretudo, da inexistência de um quadro legal que regule o sector.

120. Considera-se que o serviço de transportes, está em geral mal definido e esta situação pode condicionar a satisfação das necessidades de mobilidade uma vez que os operadores tendem a responder às procuras mais rentáveis e a deixar sem cobertura as linhas cuja procura não cobre os custos de exploração. Naturalmente que as populações das zonas rurais dispersas pelo território são as mais penalizadas com esta situação.

121. No domínio do **transporte marítimo**, o funcionamento da rede portuária registou melhorias graças aos investimentos efectuados, nomeadamente na modernização

---

<sup>30</sup> Documento da Reunião de Consulta com os Parceiros de Desenvolvimento de Cabo Verde, Praia, 29-30 de Abril de 2003.

do Porto Grande (S. Vicente), o qual está actualmente em condições de oferecer serviços aos transportes de longo curso e inter-ilhas. Falta completar os planos directores para três portos "principais": Porto de Palmeira no Sal (em curso), Porto da Praia em Santiago (em curso) e Porto Novo em Santo Antão, bem como para os cinco outros portos "secundários". Falta um plano director nacional do sistema portuário que dê uma orientação estratégica para o sector.

122. A política de abertura do mercado de transporte marítimo decorre da liquidação da empresa "Arca Verde", estando em curso os procedimentos para a concessão do serviço. No caso do transporte interilhas, a cadeia de serviços de transitários e de outros serviços logísticos ou funciona mal ou não funciona de todo, o que tem um impacto negativo na rentabilidade dos operadores dos transportes marítimos. De uma maneira geral, o desempenho do sector marítimo carece de uma definição clara dos papéis dos diversos actores no sector. Em particular, não existe uma separação nítida entre as funções de regulamentação, de gestão portuária e de operadores privados. Em consequência disso, há presentemente um conflito de competências relativamente às responsabilidades de algumas tarefas de regulamentação entre a ENAPOR e a Direcção-Geral da Marinha e Portos. Uma clarificação desses papéis e do quadro institucional permitirá a cada entidade concentrar-se sobre as suas próprias funções.

123. A oferta nacional de **serviços de transporte aéreo** é assegurada pelos TACV-Cabo Verde Airlines, empresa que regista um importante desequilíbrio estrutural, tendo em atenção o nível da procura, face ao nível dos seus efectivos. As linhas internacionais são equilibradas, mas as linhas inter-ilhas são em geral deficitárias.

124. No domínio das **infra-estruturas aeroportuárias**, registam-se as acções de modernização que têm vindo a ser realizadas, designadamente os trabalhos recentes de modernização do aeroporto internacional do Sal, a modernização do aeroporto de S. Pedro em S. Vicente e a finalização da construção do aeroporto internacional da Praia. Porém, as restantes infra-estruturas aeroportuárias encontram-se, de um modo geral, em estado de saturação. Por outro lado, a operação doméstica do transporte aéreo, nomeadamente nos aeródromos de classe D, continua a ser penalizada pelos meios clássicos de navegação actualmente disponíveis. Este cenário será também modificado com a entrada em funcionamento do projecto GNSS (Global Navigation Satellite System).

125. No plano institucional, Cabo Verde possui um quadro jurídico, legal e técnico-comercial de acordo com as normas internacionais. Este quadro (compreendendo, entre outros, o Código Aeronáutico, os regulamentos relativos à Convenção de Chicago) definiu os princípios, regras e procedimentos para os participantes na aviação civil internacional e permitiu a assinatura de acordos de cooperação internacional.

126. As intervenções e investimentos públicos nos domínios do abastecimento de energia, água e saneamento são feitos ao abrigo de um programa global orçamentado em US\$48 milhões de US\$, que conta com o apoio de vários doadores e financiadores internacionais<sup>31</sup>. Com base neste programa o governo visa melhorar o abastecimento de energia, água e saneamento, melhorar a eficiência nos sectores da energia e água, a promover um gestão adequada dos recursos hídricos.

127. A produção e distribuição de energia eléctrica foram privatizadas, detendo o Estado 34% do capital e os municípios 15%. A empresa concessionária, apesar de ter conseguido aumentar substancialmente a capacidade instalada, tem-se debatido com

---

<sup>31</sup> Os financiadores e doadores são BM (US\$17,5 milhões), União Europeia (US\$7,5 milhões), GEF (US\$7,1 milhões), OPEP (US\$4,5 milhões), Áustria (0,76US\$ milhões). O governo de Cabo Verde participa com US\$3,5 milhões e o sector privado com US\$7,6 milhões.

problemas de desempenho, a par da falta de progresso na expansão da oferta de energias renováveis conforme tinha sido previsto.

128. Cabo Verde tem um elevado défice em **energia** primária, pelo que a factura resultante da importação de combustíveis para fins energéticos absorve consideráveis recursos financeiros. Esta situação exerce uma pressão permanente sobre os recursos financeiros do país, quer a nível macroeconómico (via balança comercial), quer a nível micro-económico (sobre os custos de produção das empresas).

129. A **electrificação rural** foi eleita como um dos instrumentos estratégicos para a materialização dos objectivos de desenvolvimento das zonas rurais. Efectivamente o país tem conhecido nos últimos tempos importantes investimentos na electrificação rural, o que permitiu que a taxa de cobertura eléctrica nacional seja hoje de cerca de 62%-63%. Porém, as taxas de cobertura eléctrica em algumas ilhas continuam relativamente baixas.

130. Para dar resposta à procura de electrificação de zonas rurais dispersas foi concebido um projecto de electrificação rural com recurso à energia solar fotovoltaica e mini-eólica que beneficiará cerca de 12.000 fogos isolados e tecnicamente excluídos das redes convencionais de transporte e distribuição a longo termo<sup>32</sup>.

131. Outro constrangimento identificado prende-se com o baixo nível de conexões em zonas habitadas pela população de baixo rendimento, apesar da chegada da rede eléctrica a estas zonas. Um primeiro passo no sentido de inverter esta situação foi dado através do projecto de ligações domiciliárias de carácter social que consiste na aquisição e instalação de equipamentos para ligação de cerca de 4000 fogos nas zonas periféricas dos principais centros urbanos do País.

132. A **água potável** constitui um recurso escasso em Cabo Verde, o que se traduz em custos acrescidos na sua produção e distribuição, na medida em que obriga a recorrer a processos de dessalinação de água salobra ou salgada do mar. As principais fontes de água utilizadas para o consumo doméstico são os furos de exploração, as nascentes e poços e a dessalinação da água do mar. Apesar dos progressos feitos até ao momento no abastecimento de água, o grau de cobertura e o nível de serviços estão aquém do necessário, pois uma fracção significativa da população ainda não tem acesso ao abastecimento regular. De acordo com o último IRDF, apenas 1/3 da população beneficia de abastecimento de água canalizada. A situação é ainda mais precária para a população pobre, da qual apenas 10% dos beneficia desse abastecimento. As populações mais pobres são particularmente penalizadas, dependendo sobretudo do abastecimento por chafariz (51%)<sup>33</sup>, sujeitando-se por vezes a enormes filas de espera, a preços de água mais elevados relativamente ao sistema de água canalizada e a percorrer distâncias significativas para se abastecer. Esta situação é pior nas zonas rurais devido à dispersão das comunidades e à dificuldade de acesso.

133. O sector padece de vários problemas onde se destaca a insuficiente coordenação na gestão dos recursos hídricos. Em termos financeiros, o sector do abastecimento de água é em geral deficitário, o que se explica por um conjunto de factores, nomeadamente: uma política tarifária inadequada, o pagamento de um subsídio sobre a água para irrigação, a falta de uma cultura empresarial por parte dos serviços públicos de abastecimento, o peso da estrutura dos serviços centrais e uma gestão ineficiente.

134. No que se refere ao **saneamento básico**, a recolha e o tratamento das águas residuais apenas é actualmente assegurada na Praia e Mindelo, embora o emissário da Praia se encontre parcialmente destruído desde 1999. As graves deficiências na drenagem

---

<sup>32</sup> A estratégia inicial de estruturação do projecto revelou-se ineficaz, pelo que foi proposta ao Banco Mundial a reformulação da metodologia de implementação.

<sup>33</sup> Ver Anexo Estatístico

de águas residuais, combinadas com a fraca cobertura das comunidades e as deficientes práticas de higiene por parte da população, constituem potenciais riscos para a saúde pública e o meio ambiente, através da proliferação das fontes de poluição difusa, com um impacto significativo sobre a qualidade de vida dos habitantes e a perpetuação da pobreza.

135. O governo conta com o apoio da União Europeia na realização dos pesados investimentos que são requeridos pelas infra-estruturas de água e ambiente. Neste contexto foi acordada a concentração de recursos nos sectores da água e saneamento, em concreto no aprovisionamento e distribuição de água potável, na recolha e tratamento de águas residuais, na recolha e tratamento de resíduos sólidos.

136. No **domínio ambiental**, o diagnóstico realizado no âmbito do PANA II identifica os graves problemas com que se debate o país neste domínio. Aí se destaca a degradação dos solos nas áreas rurais, a poluição do solo nas áreas urbanas, a poluição do litoral, a poluição da água e do ar, a degradação da paisagem, a perda da biodiversidade, a acumulação e dispersão de desperdícios.

137. O diagnóstico do PANA aponta como causas da degradação ambiental nas zonas rurais, as práticas agrícolas inadequadas e o sobre-pastoreio. A fraca infiltração e capacidade de retenção da água do solo traduzem-se numa diminuição dos níveis de águas subterrâneas. Por outro lado, a reduzida capacidade de produção agrícola e pecuária estimulam, como formas alternativas de rendimento a sobre-exploração dos recursos naturais, designadamente a extracção de materiais inertes nas zonas costeiras provocando a infiltração de água do mar. A sobre-exploração provoca a perda de biodiversidade, a diminuição da qualidade de água para os diferentes usos, a perda de interesse turístico e, por conseguinte, a redução das fontes de rendimento rural.

138. Nas zonas urbanas, e devido à falta de um plano de desenvolvimento urbanístico, a instalação dos imigrantes nas áreas peri-urbanas provoca a construção descontrolada e uma acumulação de resíduos sólidos e águas residuais, com impactos negativo sobre a saúde pública. Por outro lado, a acumulação de resíduos nas áreas rurais e urbanas diminui o potencial turístico reduzindo assim as oportunidades geradoras de rendimento.

139. Finalmente, o êxodo e as migrações inter-ilhas provocam um aumento na construção civil, e conseqüentemente, uma grande procura de materiais de construção, particularmente de areias, o que tem conduzido a uma elevada pressão sobre os recursos naturais.

### ***A protecção social e a luta contra a pobreza***

140. A protecção social assume um papel fundamental na estratégia de luta contra a pobreza. No âmbito do "Regime não Contributivo do Sistema da Protecção Social de Cabo Verde", e visando contribuir para a protecção e a melhoria das condições de vida das camadas mais desfavorecidas da população, em situação de pobreza ou de exclusão social, regista-se uma intervenção de vários organismos e organizações, públicos e privados, actuando em diversas áreas, da família, criança e adolescência, terceira idade, e em situação de deficiência e de toxicodependência. Com esse objectivo, vêm sendo desenvolvidos vários programas e actividades, desde programas de acção social escolar, destinados aos alunos mais carenciados, aos programas de apoio social desenvolvidos, através de equipamentos e serviços sociais.

141. Saliente-se ainda a existência de um amplo movimento de solidariedade organizada, que apesar de actuar através de mecanismos informais de protecção social, se traduz numa rede de organizações e associações comunitárias, que vêm assegurando

respostas aos grupos sociais mais vulneráveis, com repercussões significativas na sua sobrevivência e melhoria das condições de vida. Contudo, e devido a uma deficiente articulação e coordenação entre os vários intervenientes, ainda não é possível uma avaliação global do real impacto dessas respostas na vida dos beneficiários dos diferentes programas em curso em todo o país.

142. Igualmente, devem apontar-se outros constrangimentos ligados à escassez de recursos e à deficiente coordenação na implementação de políticas públicas sociais e no desenvolvimento de programas sectoriais. Daí decorre a necessidade de uma estratégia integrada de modo a perspectivar uma intervenção multisectorial e concertada entre todos os intervenientes que actuam na área da protecção social. Assim, e no quadro da ECRP, pretende-se melhorar a articulação e integração desses intervenientes na implementação das políticas sociais, com prioridade para as políticas, estratégias e programas sectoriais nas áreas da saúde, educação, formação profissional e segurança alimentar, tendo em conta o seu impacto directo na redução da pobreza.

143. O Programa Nacional de Luta contra a Pobreza (PNLP) assume um papel instrumental na implementação de um conjunto de medidas visando as populações mais pobres. A este respeito importa realçar a relação entre os programas de protecção social que vêm sendo desenvolvidos e o PNL. Este programa tem como sub-programas: i) a integração dos pobres na economia, ii) a melhoria do acesso social dos pobres, iii) a mobilização social, e iv) o reforço da capacidade institucional.

144. O PNL define como metas a atingir, a redução da taxa da pobreza, a erradicação da pobreza absoluta, a elevação do rendimento médio das camadas que vivem abaixo do limiar da pobreza, a melhoria da capacidade produtiva dos pobres, a melhoria das infra-estruturas económicas e sociais das comunidades pobres e a reconversão das FAIMO, viradas para os seguintes grupos-alvo prioritários: mulheres, sobretudo mulheres chefes de família, trabalhadores das FAIMO, desempregados e, particularmente, jovens desempregados, grupos vulneráveis (idosos, portadores de deficiências, crianças abandonadas e inválidos).

145. O custo total de execução do PNL foi estimado em US\$ 75 milhões<sup>34</sup>, montante que dificilmente poderia ser financiado só com o esforço nacional<sup>35</sup>. Assim, para implementar o PNL, o Governo de Cabo Verde recorreu à mobilização de recursos externos, tendo negociado o apoio financeiro de vários doadores e credores (PNUD, IDA, FIDA e BAD). O PNUD financiou a elaboração do Documento-Quadro do PNL e o custo dos serviços de consultoria para a elaboração dos Programas Concelhios de Luta contra a Pobreza (PCLPs), no âmbito dos quais foram identificados 230 bolsas de pobreza, repartidas pelos 17 municípios. As outras entidades financiaram actividades específicas de luta contra a pobreza no valor global de US\$ 28.1 milhões.

146. O PNL agrega três programas: i) Projecto de Desenvolvimento do Sector Social (PDSS); ii) Programa de Luta contra a Pobreza no Meio Rural (PLPR); iii) Projecto de Promoção Sócio-Económica de Grupos Desfavorecidos (PSGD).

147. O PDSS focaliza a sua intervenção na construção de infra-estruturas sociais (centros comunitários, jardins infantis, escolas primárias, unidades sanitárias de base, complexos sanitários, etc.) e de apoio à actividade económica (estradas, mercados, matadouros municipais, etc.) numa óptica de criação de postos de trabalho e de reconversão das FAIMO. O PLPR e o PSGD têm apoiado áreas diversas como a mobilização social, formação profissional, alfabetização, construção de infra-estruturas de

---

<sup>34</sup> Da previsão inicial de US\$ 75 milhões, para um período de 5 anos, até à data apenas foram mobilizados US\$ 44.5 milhões (59%).

<sup>35</sup> MFP/PNUD (2004 b)

abastecimento de água e de saneamento nas comunidades rurais pobres, habitação social, promoção de actividades geradoras de rendimento e auto-emprego, nos sectores da pesca artesanal, agricultura irrigada, artesanato, pequena pecuária e transformação e comercialização de produtos agro-pecuários.

148. O PNLP tem-se confrontado, desde o seu arranque, com algumas interrogações quanto ao seu verdadeiro mandato. Por um lado, parece ter-se afirmado a convicção de que a luta contra a pobreza é uma tarefa exclusiva do PNLP. Por outro lado, apesar da sua natureza descentralizadora, do ponto de vista de competências e recursos, o PNLP ainda é visto por alguns municípios como uma entidade usurpadora de algumas das suas funções, nomeadamente, no que se refere à afectação de recursos às Associações Comunitárias de Desenvolvimento para a execução de micro-projectos e acções de luta contra a pobreza.

149. Finalmente, deve referir-se que, se por um lado, a diversidade de entidades externas que co-financiam o PNLP é positivo em termos financeiros, por outro lado, isso coloca problemas de sobreposição de procedimentos dificilmente harmonizáveis.

### 3. PERFIL DA POBREZA EM CABO VERDE

#### 3.1 *A dinâmica e a caracterização da pobreza em Cabo Verde*

##### *Os grandes números da pobreza*

150. Segundo os dados do Inquérito às Despesas e Receitas Familiares/Condições de vida das famílias realizado pelo Instituto Nacional de Estatística em 2001-2002, 37% da população total é considerada pobre, residindo na sua maioria (62%) no meio rural. Dos pobres, cerca de 54% são considerados muito pobres, o que corresponde a 20% da população total. Cerca de 51% dos pobres são mulheres.

151. Até então a pobreza tem sido medida em termos relativos. Para medir a tendência da pobreza absoluta, foi re-estimada a incidência da pobreza em 1989, do que resulta uma forte redução da incidência da pobreza absoluta, que passou de 49% em 1988-1989 a 37% em 2001-2002, ou seja uma redução de 12 pontos percentuais num período de 13 anos, sensivelmente 0,92 ao ano. Não fosse o aumento das desigualdades, a pobreza absoluta ter-se-ia reduzido em cerca de 14 pontos percentuais. Em termos de efectivo da população pobre, em vez de mais 8000 do que em 1989 Cabo Verde teria hoje apenas mais 1000 pobres.

152. Da comparação simples entre as duas medidas relativas, resulta que a taxa de incidência da pobreza passou de 30% em 1989 a 37% em 2002, e a proporção dos muito pobres terá passado de 14% em 1989 a 29% em 2002, perfil esse que exprime sobretudo o aumento das desigualdades. A pobreza é sobretudo rural, onde vivem 68% dos muito pobres. Em termos relativos, a incidência da pobreza no meio urbano (12%) é hoje superior ao nível de 1989 (7%) e este perfil também se verifica no meio rural onde 30% da população é muito pobre contra 23% em 1989. O êxodo rural ocorrido durante a década de noventa está na origem de alguma transferência da pobreza do meio rural para o meio urbano.

153. A profundidade da pobreza é de 10%, ou seja os pobres deviam ter um rendimento adicional de 10% do montante equivalente à linha da pobreza monetária para deixarem de ser classificados como pobres. Entre os pobres as desigualdades são inexpressivas. Assim a variabilidade do consumo entre estes é de 5%.

##### *Uma breve fotografia da pobreza em Cabo Verde*

154. A pobreza é um fenómeno multidimensional pelo que importa observá-la segundo diferentes ângulos. Neste ponto, tem-se em conta a análise da pobreza em função do género, da idade, do nível de instrução, e da condição na actividade económica.

155. Em termos de **género**, a incidência da pobreza quando o chefe de família é homem é inferior aos casos em que o chefe do agregado é mulher. Contudo, não existem grandes diferenças de género quanto à profundidade e à gravidade da pobreza. Com efeito, a população feminina representando 52% da população residente de Cabo Verde, concentra 51,6% dos pobres, o que permite concluir que, em geral, não se verifica um problema de prevalência de pobreza relacionada com o género. Note-se todavia que 53% dos agregados dirigidos por mulheres são pobres. É interessante notar que a proporção de famílias "femininas" muito pobres baixou de 20% em 1988-89 para 16% em 2001-2002. A feminização da emigração no decurso dos últimos quinze anos explica provavelmente em



parte esta evolução<sup>36</sup>. Todavia apesar de a prevalência da pobreza ser semelhante à dos homens, as mulheres constituem um grupo de risco mais vulnerável na medida em que a sua taxa de desemprego é duas vezes a dos homens.

156. A população pobre é muito **jovem**, como se conclui do facto de cerca de 49% dos pobres terem menos de 15 anos. O mesmo acontece com a grande pobreza, com 51% dos muitos pobres com idade inferior a 15 anos. A repartição dos muito pobres em função da idade mostra que a proporção dos jovens na população dos muito pobres é superior à dos jovens na população pobre e na população total. Uma explicação verosímil é que as famílias muito pobres, encontrando-se ainda num estágio recuado da transição demográfica, têm um número de filhos superior à média, o que faz baixar o rendimento *per capita* dos membros do agregado familiar.

157. Efectivamente, a pobreza cresce com a **dimensão da família**. Quase metade dos agregados com mais de 6 filhos são pobres e precisam de 17% do valor equivalente à linha da pobreza para deixarem de ser pobres.

158. A influência da **educação** na determinação da pobreza é significativa. O grau de instrução que o chefe do agregado possui não só influi na probabilidade do agregado ser pobre, como também explica a desigualdade entre os agregados. Em geral, sublinham-se os maiores níveis de incidência, profundidade e gravidade da pobreza nos agregados cujos chefes de família não possuem qualificação. Os pobres sem instrução carecem de 15% do valor equivalente à linha de pobreza para deixarem de ser classificados como pobres. O actual nível de analfabetismo, apesar da evolução positiva registada na última década, constitui um forte constrangimento à libertação da pobreza. Actualmente, cerca de 1/4 da população com idade superior a 15 anos é analfabeta, da qual 3/4 é do sexo feminino.

159. A pobreza tem uma **distribuição regional, por ilhas**, muito marcada. A Ilha de Santo Antão, além de apresentar a maior incidência de pobreza, apresenta o índice de profundidade de pobreza mais elevado (os pobres precisam em média de 16% do valor da linha da pobreza para deixarem de ser pobres) e, tem o maior número de agregados com níveis de despesas extremamente baixos. Seguem-se as ilhas do Fogo e Santiago.

160. A distribuição demográfica por ilhas explica também em parte a distribuição regional do número de pobres. Assim, a Ilha de Santiago concentra 55% dos pobres de todo o país, seguida de Santo Antão com 16% e S. Vicente e Fogo com cerca de 10% cada. No total, estas quatro ilhas explicam 92% da pobreza em termos absolutos.

161. A pobreza incide de forma mais vincada no **meio rural** do que no meio urbano. Com efeito, cerca de metade da população rural é pobre, o que contrasta com 1/4 da população urbana. O valor que os chefes de família residentes nas zonas rurais necessitam para deixarem de ser pobres é três vezes superior ao valor que os chefes de agregados residentes em zonas urbanas precisam.

162. Cerca de 1/3 da **população activa** é pobre. Do total das mulheres, 48% são inactivas, valor que contrasta com os 30% de inactivos da população do sexo masculino. Como seria de esperar, o **desemprego** afecta de forma bastante mais acentuada os pobres do que os não pobres. Na verdade, do total da população pobre, 20% está no desemprego há mais de 12 meses, o que contrasta com os 10% da população não pobre. Com efeito, a taxa de desemprego da população pobre<sup>37</sup> é de 33%, ou seja, o dobro da

---

<sup>36</sup> A feminização da emigração, isto é, a proporção crescente de mulheres no total dos emigrantes, é o resultado do aumento da procura de mão-de-obra feminina no sector dos serviços às famílias em países como Portugal, Itália e Espanha (Carling, 2001). É também o resultado do endurecimento das políticas de emigração e da baixa de procura de trabalhadores não qualificados nos países de imigração, factores que afectam particularmente a emigração masculina.

<sup>37</sup> Definida pela relação entre o número de desempregos da população pobre e o número de activos pobres.

taxa de desemprego dos não pobres (16%), enquanto que para o conjunto da população a taxa de desemprego é de 22%.

163. A taxa de desemprego entre a população pobre é de 29% para os indivíduos do sexo masculino e de 46% para os indivíduos do sexo feminino. O desemprego é sobretudo de longa duração (mais de 12 meses). As mulheres são mais afectadas pelo desemprego de longa duração do que os homens (58% do total).

164. A **actividade económica** determina de forma substancial a propensão para se ser pobre. Na verdade, é entre os trabalhadores da agricultura e das pescas que existe maior propensão para se ser pobre<sup>38</sup>. Estes sectores são os que mais contribuem para o número de pobres entre a população habitualmente empregada. Cerca de 1/3 dos pobres trabalham nestes sectores, seguidos do comércio e construção. Dos indivíduos pobres que habitualmente trabalham por conta própria, 24% estão no sector do comércio, cujo rendimento se caracteriza pela precariedade e irregularidade.

165. Considerando a **situação na profissão**, nota-se que a propensão para se ser pobre é superior no caso dos trabalhadores familiares sem remuneração. Em contraposição, é entre os executivos, quadros superiores e especialistas que se verifica a menor propensão para se ser pobre. Confirma-se assim que quanto maior for a qualificação na ocupação maior é o nível de rendimento e menor a propensão de ser pobre.

166. Os trabalhadores familiares sem remuneração concentram-se praticamente na agricultura e pescas, o que explica que eles tenham uma maior propensão para serem pobres. Igualmente relevante é o facto de, embora os empregadores tenham uma menor propensão para serem pobres, 84% dos empregadores pobres encontram-se no sector agrícola e pescas, pelo que o facto de se trabalhar nesse sector determina fortemente a probabilidade de se ser pobre.

#### *O padrão de rendimentos e de consumo dos mais pobres*

167. O padrão de rendimentos varia significativamente segundo o estatuto perante a pobreza. Em média, os rendimentos do trabalho representam 64% dos rendimentos totais. No caso das famílias mais pobres essa percentagem é um pouco mais elevada. Sublinha-se o facto de o peso das prestações sociais terem um peso mais elevado na estrutura de rendimentos das famílias com rendimentos mais elevados (5,6%) do que nas famílias mais pobres (3,5%).

168. Analisando o **padrão de consumo** das 95 mil famílias cabo-verdianas, verifica-se que a maior parte das despesas concentra-se na satisfação das necessidades essenciais para a sobrevivência, designadamente com a alimentação e a habitação, o que corresponde a um padrão de consumo típico de um país em desenvolvimento. Por outro lado, as despesas com a educação, saúde e lazer não representam em Cabo Verde mais de 6% do total, reflectindo a intervenção do Estado no sector, o qual assume a generalidade dos custos pelos serviços prestados. Com efeito, 36% do total das despesas são efectuadas em produtos alimentares e bebidas não alcoólicas e, 25% em habitação, água, electricidade, gás e outros combustíveis, totalizando 61% do total da despesa. Note-se todavia que a estrutura de consumo evoluiu consideravelmente entre os dois inquéritos aos

---

<sup>38</sup> O cálculo das relações de peso entre a população pobre habitualmente empregada e a população total habitualmente empregada por ocupação principal foi baseado na utilização da relação logística, isto é, na seguinte fórmula:  $[p \cdot (100 - q)] / [q \cdot (100 - p)]$ , em que p é o peso da população pobre e q é o peso da população total, em cada profissão.

rendimentos e despesas familiares. Por exemplo, no IRDF de 1988-89, a despesa com alimentação representava praticamente metade (53%) da despesa total das famílias.

#### *Os indicadores de conforto dos pobres*

169. A observação dos **índices de conforto**, permite tirar algumas conclusões significativas relativamente ao acesso dos mais pobres aos serviços públicos. Assim, na **tipologia de habitação**, a casa individual predomina, em todo o país, com 86%. No caso das famílias pobres essa percentagem sobe para 91%. Na Praia Urbana os pobres vivem em casas individuais (85%) e em partes de casa (14%) tendo a habitação em barracas pouca expressão (apenas 1%). Pelo contrário, São Vicente é a ilha onde os pobres têm piores condições de habitação, pois cerca de 13% dos agregados pobres moram em barracas.

170. O acesso à **electricidade** é ainda, na generalidade das ilhas, um privilégio dos não pobres. A grande maioria (85%) dos agregados com acesso a energia eléctrica não é pobre. Em média, 59% dos agregados familiares utilizam a electricidade como a principal fonte de iluminação enquanto que 27% utilizam principalmente o petróleo na iluminação. Todavia, o padrão de consumo energético é diferente no caso das famílias pobres: cerca de 51% destes agregados utilizam principalmente o petróleo na iluminação e apenas 32% utilizam electricidade. Por outro lado, cerca de 62% dos agregados pobres utiliza principalmente a lenha na preparação dos alimentos o que constitui uma pressão permanente sobre a reduzida pouca cobertura vegetal, e contrasta com os cerca de 74% dos agregados familiares não pobres que utilizam principalmente o gás como fonte energética.

171. No que se refere ao **abastecimento de água**, 3/4 dos agregados têm acesso a água potável. No entanto, apenas 1/3 dos agregados familiares estão ligados à rede pública de água, 8% obtém água de auto-tanque e 5% utiliza água de cisterna domiciliária; ou seja, quase metade dos agregados não necessita de se deslocar de casa para obter água de uso doméstico. Do total dos agregados pobres apenas 11% estão ligados à rede pública de água potável em contraste com 41% dos não pobres. Salienta-se que o chafariz é a principal fonte de água dos agregados pobres (51%).

172. No domínio do **saneamento**, a situação dos pobres revela-se muito precária, devido ao facto de 88% dos pobres não possuírem casa de banho com retrete (contrastando com a média geral de 55%), aumentando assim a sua exposição a doenças de vária ordem. Por outro lado, a falta de saneamento público é um fenómeno generalizado já que 3/4 dos agregados não têm ligação a sistemas públicos de saneamento. Este apenas está disponível em algumas zonas da cidade da Praia e em algumas localidades de S. Vicente. A falta de saneamento não deve ser apenas analisada na óptica da carência de infra-estruturas, mas também no plano comportamental e educacional. De facto, para além dos necessários investimentos físicos é necessário desenvolver uma política educacional e de sensibilização de forma a promover atitudes mais favoráveis por parte da população.

173. O **acesso aos sistemas de comparticipação do Estado nas despesas de saúde** discrimina negativamente os mais pobres, na medida em que 73% dos muito pobres e 69% dos pobres não beneficiam desse acesso, face a uma percentagem média de 67%.

### 3.2 *Crescimento económico, estrutura produtiva e pobreza*

#### *O padrão de crescimento e a repartição do rendimento*

174. O forte crescimento económico registado em Cabo Verde, no decurso da última década, modificou profundamente a sua estrutura económica, consagrando a hegemonia do sector dos serviços. Esta situação teve um impacto importante sobre a repartição dos recursos entre os sectores, os preços relativos, os rendimentos dos factores produtivos, e por consequência sobre a repartição dos rendimentos (e da riqueza) quer a nível nacional quer a nível das ilhas. Por exemplo, a forte expansão dos rendimentos em actividades como o turismo e outras actividades dos serviços induziu o aumento do desnível na repartição dos rendimentos. Noutro extremo, a forte pressão demográfica, combinada com os fenómenos de degradação dos solos na agricultura teve um impacto negativo sobre o rendimento rural por habitante, e deste modo, levou também a um aumento da desigualdade na repartição do rendimento.

175. O crescimento em Cabo Verde na última década foi acompanhado por um aumento da desigualdade na repartição do rendimento, como bem expressa a evolução do índice de Gini entre 1988-89 e 2001-2002, em cujo período aumentou de 0.43 para 0.57. A excessiva concentração da riqueza em Cabo Verde está ainda ilustrada no facto de 10% da população mais pobre ter apenas 1% do rendimento. Os primeiros sete decis (70% dos agregados familiares) representam apenas 28% da despesa *per capita*, enquanto que o último decil (os 10% mais ricos) representa 47% da despesa total.

176. São Vicente apresenta o maior índice de concentração da riqueza, com um índice de Gini de 0,60 ou seja superior à média nacional que é de 0,57. Seguem-se-lhe as ilhas de Santo Antão, São Nicolau e Santiago, com 0,56.

177. Embora se encontre a mesma tendência para o agravamento da repartição do rendimento num grande número de países, ao longo do último decénio<sup>39</sup>, aquela tendência faz de Cabo Verde um país muito desigual quando comparado com outros países com o mesmo nível de rendimento. Por exemplo, o índice coloca Cabo Verde no decil mais desigual entre os países de desenvolvimento humano médio (ao qual Cabo Verde pertence segundo a classificação do PNUD)<sup>40</sup>.

#### *A incidência fiscal sobre os pobres*

178. Espera-se que a recente introdução do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), tenha impactos diferenciados consoante o estatuto das famílias perante a pobreza. De facto, embora em termos gerais se tenha observado o princípio da neutralidade (a incidência fiscal indirecta terá baixado ligeiramente de 8,18% para 8,14% em 2004<sup>41</sup>), uma análise por escalões de rendimento mostra uma tendência crescente com o nível de rendimento, sendo mesmo negativa nos primeiros três escalões. Assim, enquanto que em 2002 a incidência fiscal variava entre 4,7% no primeiro nível e 11,8% no último, em 2004, por seu turno, o diferencial entre a incidência fiscal entre aqueles níveis aumentou de 3,5 pontos percentuais para 14,3.

---

<sup>39</sup> Ver por exemplo Cornia (2001) et Cornia et Addison (2003).

<sup>40</sup> UNDP (2003), pp. 282-285. O relatório do PNUD refere um índice de Gini de 55 dos 86 países pertencentes ao grupo dos países de desenvolvimento humano médio. Apenas 6 destes países têm um índice de Gini igual ou superior ao de Cabo-Verde. O índice médio para estes 55 países é de 0.43, o que ilustra bem o forte agravamento (verdadeira explosão) das desigualdades em Cabo-Verde onde o índice de Gini passou de 0.43 em 1988-1989 para 0.59 em 2001-2002.

<sup>41</sup> Medida em função do rendimento monetário das famílias

179. A tributação sobre o comércio internacional regista um desagravamento da incidência fiscal dos Direitos de Importação (DI) nos primeiros quatro níveis, e um agravamento no último nível. A abolição dos Emolumentos Gerais representou um maior desagravamento fiscal para os mais pobres, devido ao peso que esta taxa assumia na imposição dos seus consumos, ou seja, bens isentos de direitos aduaneiros.

180. Quando se analisa a incidência dos impostos sobre bens e serviços, utilizando a despesa das famílias como indicador de bem-estar, essa incidência baixou ligeiramente de 11,98% em 2002 para 11,89% após a introdução da reforma fiscal de 2004. Esta neutralidade resulta do efeito combinado entre um desagravamento da tributação alfandegária (e respectiva melhoria no seu padrão distributivo) e um agravamento da incidência fiscal dos impostos sobre o consumo (IVA e outros).

181. Se considerarmos os diferentes escalões de despesa, concluiu-se novamente que a variação da incidência fiscal é crescente, sendo negativa nos primeiros três níveis dos cinco escalões de despesa considerados. Em 2002, a incidência fiscal dos impostos sobre a despesa era de 10,5% no primeiro nível, subindo continuamente até 13,8% no último nível. Em 2004, a incidência fiscal passou para 7,8% no primeiro nível para 16,7% no último. Tal pode ser considerada como uma evolução positiva em termos da relação entre o valor dos impostos sobre o consumo de bens e serviços e a despesa total das famílias, pois que esta tende a ser crescente em termos absolutos com o aumento dos respectivos níveis de bem-estar.

182. Em termos de desigualdade antes e após imposto, os indicadores utilizados (Gini, Atkinson) indicam que os impostos sobre a despesa contribuem para um aumento da desigualdade, quando medida em termos de rendimento das famílias, ainda que este efeito tenha sido atenuado com a introdução da reforma tributária de 2004, e contribuem para um decréscimo da desigualdade, quando se assume a despesa como indicador de bem-estar. Assim, e relativamente ao rendimento, verifica-se que tanto em 2002 como em 2004, a desigualdade após impostos sobre a despesa aumenta, mas o acréscimo é maior em 2002, pelo que a regressividade terá diminuído com a introdução do IVA. Quando se considera a despesa como indicador de bem-estar, os resultados obtidos indicam que, tanto em 2002 como em 2004, a desigualdade diminui após impostos sobre o consumo (internos e sobre o comércio internacional), sendo este efeito mais relevante em 2004, indiciando uma melhoria no efeito distributivo destes impostos após a reforma.

183. Relativamente à incidência do Imposto Único sobre o Rendimento (IUR) conclui-se que a incidência fiscal relativamente ao rendimento bruto tributável, rendimento monetário e despesa é, respectivamente, de 7,9%, 5,9% e 8,6%. Em relação ao rendimento bruto tributável, 81% da respectiva taxa média de incidência resulta da tributação do trabalho e de pensões e 19% do rendimento de propriedade e capitais. Isto implica que a taxa de tributação média dos rendimentos de propriedade e capitais é bastante superior à taxa de tributação média dos rendimentos englobáveis, dado que os primeiros representam apenas 7,3% do rendimento bruto tributável.

184. Segundo o estatuto das famílias face à pobreza, verifica-se que à medida que aumenta o nível de pobreza, aumenta a incidência fiscal em proporção do rendimento monetário, com excepção do último nível. Esta evolução crescente é mais acentuada quando se considera a tributação relativa aos rendimentos de propriedade e de capitais face aos do trabalho e pensões, dada a maior preponderância que aqueles rendimentos normalmente assumem na estrutura de rendimento dos mais favorecidos. Pelo contrário, quando se considera a despesa das famílias como indicador do respectivo bem-estar, constata-se uma evolução decrescente na incidência redistributiva do IUR, por níveis de despesa, excepto no primeiro nível. Esta evolução decrescente resulta mais do contributo da tributação globalizante sobre os rendimentos do trabalho e de pensões, do que da

incidência fiscal sobre os rendimentos de propriedade e de capitais, dado que esta é moderadamente crescente.

185. Na determinação do imposto sobre o rendimento devido (IUR), actuam várias componentes fiscais, tais como isenções de rendimento, taxas progressivas, deduções de diversa índole, que têm importância relevante no resultado redistributivo final. A análise do seu impacto permitiu concluir que as disposições legais sobre montantes de "rendimento isento" contribuíam para aumentar de forma considerável a desigualdade entre os contribuintes/famílias, e que, por seu turno, o sistema de taxas progressivas por escalões e as deduções (pessoais, por dependentes, e por encargos vários) contribuíam para a redução da desigualdade após imposto, explicando o efeito redistributivo global do IUR<sup>42</sup>.

186. Em todo o caso os efeitos aparentemente contraditórios que resultam de se medir a incidência sobre o rendimento ou sobre a despesa, merecem um maior aprofundamento em estudos futuros de modo a daí se poderem desenhar uma política fiscal mais redistributiva.

### *As condições do sector rural e as causas da pobreza*

187. Na procura de explicações para as causas de pobreza em Cabo Verde, é essencial olhar para as características do sector agrícola. Na verdade, o papel dominante da pobreza rural levanta um conjunto de questões sobre o mundo agrícola e a sua capacidade de oferecer aos trabalhadores rurais o nível de rendimentos que lhes permita escapar à pobreza.

188. É a interacção entre as características da agricultura de Cabo Verde, o elevado crescimento demográfico e a aleatoriedade do clima que explicam a estagnação e os baixos rendimentos rurais. O impacto desta estagnação sobre a pobreza é tanto maior quanto menores forem as transferências de outras fontes de rendimento. Apesar da melhoria significativa da produtividade verificada na produção hortícola, os ganhos de produtividade estão aí concentrados, pelo que o elevado crescimento natural da população rural conduz a uma diminuição do rendimento global por habitante nas zonas rurais. A redução da emigração para o estrangeiro tem tendência a reforçar este processo gerador de pobreza no meio rural ao fazer aumentar a pressão sobre as terras cultiváveis. Este processo pode aliás tornar-se cumulativo aos fenómenos de erosão dos solos que fazem diminuir a respectiva produtividade e que restringem a disponibilidade de terras. Conclui-se pois que a pobreza rural em Cabo Verde é sobretudo o resultado daquelas tendências, o que torna extremamente difícil a sua erradicação<sup>43</sup>.

## **3.3 Estratégias de sobrevivência**

189. As causas da pobreza, que têm um carácter estrutural, foram criando comportamentos e formas de sobrevivência que, no essencial, não têm contribuído para a solução desses mesmos problemas. Assim, a **emigração** tem sido ao longo dos tempos uma das principais estratégias de sobrevivência adoptada pelas populações para contornar a falta de recursos internos. A migração, que tradicionalmente se dirigia para o exterior do

---

<sup>42</sup> Esse efeito foi confirmado pelos índices de progressividade em função do rendimento bruto e do rendimento tributável sujeito a IUR, apesar do nível baixo assumido pela taxa média efectiva deste imposto, quando comparada com taxas marginais superiores a 40%, o que parece evidenciar níveis elevados de deduções e/ou forte subdeclaração de rendimentos para efeitos fiscais (evasão).

<sup>43</sup> A análise mais pertinente desta dinâmica do sector agrícola está exposta no trabalho de Langworthy et Finan (1997).

país, face às dificuldades que entretanto começaram a ser levantadas pelos países de destino, começou a orientar-se também para as zonas urbanas. Testemunho disso é o crescimento da população da Praia ao longo da década de 90. O fluxo migratório para a capital atingiu na década de 90 cerca de 3500 pessoas/ano e para o Mindelo 1700 pessoas/ano, enquanto que a população do Sal duplicou. Esta migração interna traz às cidades problemas adicionais em termos de saneamento, habitação, e estruturas sociais de educação e saúde, modificando também o perfil da pobreza.

190. Sob o ponto de vista da formação do rendimento, o valor das remessas de emigrantes enviadas às famílias contribui com uma quota importante para o rendimento total (cerca de 11% do rendimento nas zonas rurais)<sup>44</sup>. Estas transferências terão certamente contribuído para que um número significativo de famílias escape, a curto prazo, ao limiar da pobreza.

191. A pecuária de subsistência assume um papel significativo na economia rural, constituindo, tradicionalmente, um factor de segurança relativamente às crises de seca. Nos meios urbanos, o desenvolvimento da actividade informal constitui a principal saída para muitas famílias, como comprova o rápido crescimento da economia informal. Neste domínio, as mulheres desempenham um papel de relevo o que explica que a incidência da pobreza feminina tenha melhorado ao longo da década de 90.

192. A **protecção social** formal tem uma cobertura reduzida e abrange marginalmente os pobres. Uma pensão social mínima de sobrevivência é distribuída a cerca de 6 mil pessoas em situação de indigência, na maioria velhos. A atribuição da Pensão de Solidariedade Social que abrange aproximadamente mais de 8.000 indivíduos, a maioria ex-trabalhadores das FAIMO; a evacuação de doentes carenciados que beneficia anualmente cerca de 2.000 pessoas; um programa de acção social escolar que abarca um elevado número de alunos (111.000) e apoio a indivíduos e famílias, em particular às mulheres chefes de famílias, idosos e portadores de deficiência, através de subsídios e fomento de actividades geradoras de rendimento. Isso, sem contar com os programas e projectos desenvolvidos por organizações e associações da sociedade civil que concorrem para a melhoria das condições de vida das pessoas e a sua protecção social.

193. Mas a questão que se coloca, a propósito das estratégias de sobrevivência, é de como criar mecanismos que assegurem a transição dessas situações, precárias e mal remuneradas, para uma integração social e económica que constitua a base para a saída da pobreza. O exemplo mais notável, a este respeito, pode ser dado pelas FAIMO que têm constituído a principal rede de segurança dos pobres no mundo rural, transformando-se com o tempo em estratégia de sobrevivência, compensando muitas famílias pobres da falta de rendimentos e garantindo-lhes o mínimo de sobrevivência. Este sistema permite a um número importante de trabalhadores rurais (camponeses sem terra e em menor grau os proprietários), viver acima do limiar de sobrevivência, e a outros de minimizar a grande pobreza através do aumento dos seus rendimentos.

194. Todavia, as FAIMO tal como as remessas de emigrantes, podem ter um impacto negativo sobre a mobilidade social e a probabilidade de escapar à pobreza, dado que podem constituir um incentivo aos camponeses com aversão ao risco, a permanecerem<sup>45</sup> na agricultura. O facto de as FAIMO conferirem o direito à reforma vem reforçar este

---

<sup>44</sup> As transferências de emigrantes estão desigualmente repartidas pelas ilhas. Segundo os dados oficiais para o período de 1997-2002, as transferências por habitante elevam-se a três vezes a médias nacional nas ilhas de São Nicolau e Boa Vista, e cerca de duas vezes as das ilhas de Maio, Sal, Brava, São Vicente e Fogo. Abaixo da média nacional estão as ilhas de Santiago e de Santo Antão.

<sup>45</sup> O grau de aversão ao risco depende do nível de rendimento do camponês. Quanto mais pobre for o camponês maior é o grau de aversão ao risco e maior é a procura de um sistema de garantia mínima de subsistência como é o caso das FAIMO.

efeito. A longo prazo, pode dizer-se que o efeito das FAIMO e das transferências de emigrantes podem bem contribuir para a persistência da pobreza no meio rural, diminuindo a oferta de trabalho não rural. Por esta razão tem vindo a ser preconizada uma estratégia alternativa que passa pela integração das FAIMO no mercado de trabalho.

195. Na verdade, para favorecer o acesso, ou o retorno ao mercado de trabalho, das pessoas que beneficiam das FAIMO, seria necessário pôr o acento no desenvolvimento de qualificações e de capacidades próprias e autónomas, que facilitem essa integração<sup>46</sup>. Por outro lado, a integração dos trabalhos com elevada intensidade de mão-de-obra nas estruturas normais de emprego, permitiria melhor conceber os dispositivos de inserção pondo o acento sobre o capital humano (formação profissional) e eventualmente sobre os incentivos à mobilidade regional, tendo em vista facilitar uma melhor adequação entre a oferta e a procura de trabalho. As agências locais de emprego estão em melhor situação para aplicar aqueles dispositivos, uma vez que elas conhecem melhor os mercados de trabalho locais e as correspondentes necessidades de formação profissional. Uma tal reforma permitiria também atingir um dos objectivos centrais das FAIMO, ou seja, facilitar o retorno ou o acesso ao mercado de trabalho.

---

<sup>46</sup> MFP/PNUD (2004 a)



## **4. O QUADRO ESTRATÉGICO DO CRESCIMENTO E DA REDUÇÃO DA POBREZA**

### ***4.1 Visão do desenvolvimento de Cabo Verde***

#### *O contexto do desenvolvimento*

196. Desde a sua independência em 1975, Cabo Verde lançou-se num programa de desenvolvimento nacional, primeiro com o envolvimento do Estado na economia, num sistema de partido único e posteriormente num processo de reformas sucessivas visando inserir o país na economia de mercado e num regime de democracia multipartidária. A partir da década de 1980, os sucessivos governos prosseguiram as reformas em duas direcções: económica e política, com resultados positivos. Cabo Verde, hoje, é um estado democrático com uma história de mais de uma década de democracia multipartidária, com vários actos eleitorais realizados e transições pacíficas e uma efectiva participação da sociedade civil na governação.

197. As reformas económicas com enfoque na criação de um sector privado forte permitiram a construção de uma das economias mais estáveis e bem sucedidas da África subsaariana. O rendimento *per capita* é um dos mais elevados da África Ocidental. Como características distintivas da economia cabo-verdiana, destacam-se a estabilidade macroeconómica, os baixos índices da inflação e a diminuição do défice fiscal. Por outro lado, os indicadores sociais vêm registando evidentes progressos, sendo a destacar o aumento da esperança de vida e o acesso ao ensino primário e secundário que já abarca a quase totalidade dos indivíduos das respectivas faixas etárias.

198. Não obstante os progressos alcançados tanto no domínio político como económico, Cabo Verde, como qualquer outro pequeno país insular, manifesta um elevado grau de vulnerabilidade, o que se deve sobretudo à sua localização e condição geográfica. Com escassos recursos naturais ou fontes não renováveis de energia e dominado pelo clima saariano, as oportunidades para a expansão da sua economia são limitadas. As condições ecológicas desfavoráveis têm sido a causa principal para os fluxos de emigração durante várias gerações, assim como um factor determinante da pobreza.

199. O sucesso de Cabo Verde desde a independência tem sido, sobretudo, o resultado da conjugação de dois factores: uma ajuda externa generosa e as remessas dos emigrantes. Ora, são estes factores, conjugados com boa governação e os resultados das reformas económicas, que estão na base da história de sucesso de Cabo Verde. Mas será possível a sustentabilidade deste sucesso a longo prazo com os mesmos ingredientes? Esta é uma questão crítica face ao ambiente global envolvente, a persistência de elevados índices de pobreza, não obstante as elevadas taxas de crescimento económico e o facto de que a ajuda externa e as receitas dos emigrantes não estão sob o controle do Governo.

#### *O contexto estratégico*

200. Vivemos num mundo onde a conjugação das inovações científicas e tecnológicas desde a segunda metade do século passado e as mudanças políticas por toda a parte vêm provocando profundas alterações na economia mundial. As mudanças políticas e tecnológicas conduziram a uma economia mundial global, sem fronteiras e evoluindo a alta velocidade. Nesta nova economia envolvente, o conhecimento tornou-se talvez o factor

mais determinante da competitividade das nações, mais importante que a disponibilidade dos factores produtivos tradicionais como a terra, o capital e as matérias-primas. Estes desenvolvimentos representam no entanto oportunidades e ameaças, seja para as nações como para as empresas.

201. Com a globalização cada vez mais enraizada e a emergência de uma economia ultra-competitiva, apenas sobrevivem as nações onde a aquisição do conhecimento se faz com maior rapidez. Neste contexto, a situação de Cabo Verde representa um enorme desafio dado a sua forte dependência em relação a dois factores-chave que não estão sob seu total controlo: ajuda externa e remessas dos emigrantes. Estes factores contribuíram para o desenvolvimento do país no passado mas podem não continuar a fazê-lo no futuro, e mesmo que continuem a prestar esse concurso podem não ser a melhor via para a transformação de Cabo Verde a longo prazo.

202. A adopção de novas tecnologias pode também esbater a importância da situação geográfica de que Cabo Verde beneficiou nos séculos passados. Por exemplo, devido aos avanços tecnológicos registados no domínio dos transportes, Cabo Verde pode perder este mercado. O número de aviões e barcos que escalam Cabo Verde para reabastecimento e o benefício de outros serviços pode continuar a baixar face ao avanço tecnológico. Como resultado de tudo isto, os desafios com que Cabo Verde se debate são cada vez de maior envergadura.

203. Juntando estes factores à circunstância de Cabo Verde dispor de escassos recursos financeiros, então fica claro o porquê da decisão do Governo de se envolver na formulação de uma estratégia de crescimento e de redução da pobreza. O propósito central dos esforços de transformação de Cabo Verde é o crescimento económico, a erradicação da pobreza e a promoção de uma economia de fortes índices de crescimento e auto-sustentada e assente numa ampla base de produção económica.

#### *A estratégia de transformação.*

204. O Governo de Cabo Verde iniciou em 2001 uma série de exercícios de reflexão em colaboração com o sector privado e a sociedade civil. Estes exercícios incluíram a formulação das Grandes Opções do Plano (GOP's) para estabelecer as opções quanto ao futuro do país, um grupo de reflexão para pensar a estratégia de crescimento e identificar os futuros mecanismos do crescimento da economia cabo-verdiana e a realização de um Fórum para a criação de consensos sobre as necessidades e sobre como transformar Cabo Verde. Outros exercícios foram desenvolvidos, como sejam a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento e a formulação de uma estratégia preliminar de redução da pobreza.

205. As Grandes Opções do Plano assentam na promoção da boa governação, na promoção da capacidade empreendedora, da competitividade e do crescimento, no desenvolvimento do capital humano, no desenvolvimento das infra-estruturas básicas e económicas e na promoção de uma política global de desenvolvimento social. O grupo de reflexão pôs ênfase na facilitação do acesso a elevados níveis de conhecimento e na formulação de uma estratégia de crescimento e transformação. O elemento-chave da estratégia de transformação faz enfoque na construção de vantagens competitivas a partir das vantagens ligadas às condições naturais de Cabo Verde: a sua localização, os recursos marítimos e o espaço aéreo.

206. A estratégia de crescimento e transformação a longo prazo deverá ancorar-se nas vantagens que a situação geográfica do país oferece. A ideia principal é o aproveitamento das vantagens que oferecem o mar e o espaço aéreo. A estratégia de transformação, para ser bem sucedida exige infra-estruturas adequadas para a promoção do transporte aéreo e marítimo. As condições dos portos e aeroportos devem ser

melhoradas. A estratégia prevê o desenvolvimento de várias indústrias ligadas ao mar incluindo o processamento e a comercialização de produtos do mar. A estratégia propõe o aproveitamento das vantagens competitivas ligadas ao transporte de mercadorias por via aérea, o transporte de passageiros, o aproveitamento das vantagens de uma zona franca e o controle de tráfico aéreo. A recente classificação de Cabo Verde na Categoria 1 pela ICAO e pela *US Federal Aviation Authority* (FAA) é um importante passo na transformação de Cabo Verde num "hub" para os transportes aéreos.

207. A estratégia de transformação de Cabo Verde também propõe o desenvolvimento da indústria de serviços *offshore* para apoiar os acima citados programas e para fornecer serviços nos domínios financeiro, do investimento e seguro ao mercado dos países lusófonos e da África. A estratégia de transformação destaca a necessidade de se atender aos desafios económicos de curto e médio prazos, tal como o desemprego, através da criação de mais-valias nos sectores do turismo e das indústrias ligeiras (aparelhos e têxteis) com base na exploração das oportunidades oferecidas pelos mercados europeu e norte-americano.

208. Uma questão importante da estratégia de transformação é o aproveitamento das vantagens competitivas em sectores-chaves como o turismo, têxteis, processamento de produtos do mar, *shipping* e transportes aéreos. O elemento central da estratégia de transformação está na necessidade de Cabo Verde construir uma imagem de uma nação atractiva para as pessoas que queiram visitar o país, ou nele viver, trabalhar e investir. O Governo deverá portanto desenvolver uma agenda de comunicação para o mercado da estratégia de transformação de Cabo Verde. O esforço de marketing deve permitir persuadir o mundo exterior que Cabo Verde é um local seguro e um encantador lugar para visitar, viver e investir. Questão essencial do esforço é também a necessidade de construir uma sociedade de informação. O objectivo principal é fazer da informação uma ferramenta da transformação nacional. Daí a razão que levou o Governo a criar recentemente a NOSI, um projecto de sociedade de transformação.

209. As Grandes Opções do Plano (GOPs) 2002-2005<sup>47</sup>, apontam como desafio do governo "fazer com que os cabo-verdianos ascendam a um patamar de rendimento económico e de qualidade de vida que valorize a sua dignidade humana", seguindo "uma política económica que garanta um desenvolvimento sustentado, compatível com a solidariedade social, regional e intergeracional, que seja consentâneo com a sustentabilidade ambiental e assente num padrão de crescimento ancorado em crescentes ganhos de produtividade, enfim um desenvolvimento que minimize a pobreza e a exclusão social e seja portador de equidade e de justiça social".

210. Com base naqueles princípios foram estabelecidos os seguintes eixos de enquadramento das políticas públicas.

#### Caixa 4-1: Eixos das Grandes Opções do Plano (2002-2005)

1	Promover a boa governação como factor de desenvolvimento, reformando o Estado, intensificando a democracia e reforçando a cidadania
2	Promover a capacidade empreendedora, a competitividade e o crescimento; alargar a base produtiva
3	Desenvolver o capital humano e orientar o sistema de ensino/formação para as áreas prioritárias do desenvolvimento
4	Promover uma política global de desenvolvimento social, combatendo a pobreza e reforçando a coesão e solidariedade
5	Desenvolver infra-estruturas básicas e económicas e promover o ordenamento do território para um desenvolvimento equilibrado

<sup>47</sup> República de Cabo Verde – Conselho de Ministros (2001), As Grandes Opções do Plano 2002-2005.

211. Visa-se assim um desenvolvimento económico e social sustentado do país, ancorado na estabilidade macroeconómica, na liberdade de iniciativa e na inclusão social. Com base nestes princípios, a estratégia seguida pelo Governo incidirá sobre o desenvolvimento de um quadro propício ao desenvolvimento económico e ao investimento privado, à promoção da boa governação, à realização das infra-estruturas essenciais à produção de bens e serviços e ao desenvolvimento dos serviços sociais de base, induzindo assim um crescimento forte e sustentado.

212. As GOPs estabelecem assim o enquadramento para a definição da estratégia de redução da pobreza, ao interligarem o processo de desenvolvimento com o combate à pobreza. Com efeito, o objectivo maior é o do desenvolvimento capaz de combater a pobreza, baseado em políticas estruturais conducentes a um crescimento acelerado e sustentado, mas complementado com políticas de natureza redistributiva.

213. O crescimento económico será baseado no aumento da produtividade e terá o sector privado como motor. Pressupõe um quadro macro-económico estável, que conjuntamente com níveis crescentes de produtividade, constituem os principais alicerces da sua sustentabilidade, assegurando um crescimento que se pretende com equidade.

214. O Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 2002-2005, elaborado na base nas Grandes Opções, identifica como grandes desafios que se colocam ao país num horizonte de médio prazo: i) a manutenção dos equilíbrios macro-económicos fundamentais; ii) o aprofundamento e consolidação das reformas estruturais; (iii) o alargamento e o aprofundamento da base produtiva, nomeadamente pela via da criação de vantagens competitivas da economia, iv) o crescimento económico e a redução da taxa de desemprego.

215. O DECRP, em articulação com o PND, reforça a dimensão do combate da pobreza como parte integrante do processo de crescimento e clarifica o papel do Estado e do sector privado. O protagonismo conferido ao sector privado, como dinamizador do crescimento, pressupõe na verdade uma governação que permita a criação de um clima favorável ao desenvolvimento e à utilização racional, eficaz e transparente dos bens públicos, ao mesmo tempo que cria condições mobilizadoras do investimento privado. O aumento da competitividade da economia requer a melhoria da envolvente socio-económica onde operam as empresas, incluindo a estabilidade macroeconómica, a eficiência da Administração Pública, o estímulo ao investimento externo, a oferta de infra-estruturas de qualidade, geradoras de externalidades positivas para a iniciativa privada.

216. O Programa do Governo aponta explicitamente para “um novo equilíbrio social baseado no resgate do princípio da solidariedade” exigindo igualmente a redução das desigualdades sociais, o aumento da coesão social, a redução da pobreza, a protecção da terceira idade, o desenvolvimento da solidariedade inter-geracional e o reforço da coesão familiar como forma privilegiada de garantir o desenvolvimento social equilibrado e, de proteger, nomeadamente, as crianças e os jovens.

217. A dimensão do desenvolvimento regional é tida em conta mediante o reforço de políticas e medidas activas de integração nacional e regional, condição de um desenvolvimento económico e social equilibrado e solidário.

#### *A estratégia de crescimento e de redução da pobreza e os Objectivos do Milénio para o Desenvolvimento*

218. Cabo Verde está fortemente empenhado na realização dos Objectivos do Milénio para o Desenvolvimento (OMD), iniciativa adoptada pelas Nações Unidas em Setembro de 2000. Alguns objectivos foram já alcançados enquanto que outros resultarão naturalmente da implementação da estratégia de redução da pobreza. Assim, o objectivo de garantir a

educação primária para todos está realizado, devendo, no entanto, prosseguir-se os esforços em vista à melhoria da qualidade do sistema educativo e ao encorajamento dos alunos a terminarem o ciclo secundário ou o ensino profissional. A redução da mortalidade infantil regista uma tendência positiva, sendo de esperar que o objectivo da sua redução em dois terços seja ultrapassado. A melhoria da saúde materna está a ser conseguida, convindo, no entanto, um melhor conhecimento das causas das mortes maternas que se registam. As medidas de combate contra o VIH/SIDA prosseguem, com resultados positivos mas sem que se tenha conseguido conter a sua propagação. Das importantes medidas que vêm sendo adoptadas em vista a assegurar um ambiente sustentável espera-se alcançar resultados substanciais, e no concernente ao acesso à água potável cerca de 82% da população já é servida.

219. O desafio maior de Cabo Verde será a redução da pobreza. Segundo o Instituto Nacional de Estatística, a tendência de redução da pobreza absoluta mostra que caso o PIB continue a crescer aos níveis da década passada, a incidência da pobreza absoluta tende a reduzir-se para metade do valor verificado em 1988/1989, tal como estipulado nos Objectivos do Milénio para o Desenvolvimento.

220. A situação é porém diferente no que se refere à evolução da pobreza relativa. Na verdade, a tendência actual da pobreza afasta Cabo Verde do objectivo de redução para metade da pobreza relativa em 2015<sup>48</sup>. A redução da pobreza do nível actual para metade em 2010 pressupõe uma redução média anual da taxa de pobreza de 9%. O relatório de situação, elaborado pelo governo, sobre os objectivos do milénio admite que "O desafio é enorme e a probabilidade de sucesso relativamente limitada, atendendo às condições prevaletentes e se não forem desenvolvidas políticas articuladas e integradas que façam inverter rapidamente a tendência geral"<sup>49</sup>. O mesmo relatório considera que, no que concerne à pobreza extrema, as perspectivas são mais pessimistas, apontando para uma taxa de 30% em 2015, se a tendência actual se mantiver. Com efeito, situando-se a pobreza extrema actualmente em cerca de 20%, a redução para 8% em 2010 e 7% em 2015, implica uma taxa média de redução anual 11%.

**Em conclusão, as perspectivas de redução, até 2015, dos níveis de pobreza e extrema pobreza para 15% e 7%, respectivamente, estarão comprometidas se não for possível alterar as tendências do passado recente.**

221. Caixa 4-2 mostra, em síntese, um breve balanço dos resultados já alcançados por Cabo Verde. No Anexo 4 apresenta-se um quadro sinóptico onde se comparam os Objectivos do Milénio com os objectivos da ECRP.

---

<sup>48</sup> Governo de Cabo Verde (2004), Sobre os objectivos do milénio para o desenvolvimento de Cabo Verde, Relatório de Situação

<sup>49</sup> Governo de Cabo Verde (2004), Sobre os objectivos do milénio para o desenvolvimento de Cabo Verde, Relatório de Situação

## **Caixa 4-2: Os Objectivos do Milénio para o Desenvolvimento: síntese dos resultados alcançados por Cabo Verde**

A estratégia de redução da pobreza, na base dos progressos registados pelo país na realização dos objectivos do milénio para o desenvolvimento (OMD), contribui com medidas que permitirão acelerar a sua consecução no horizonte 2015. O ritmo necessário para atingir cada um dos OMD dependerá da margem a superar e das lições tiradas do dinamismo dos diferentes indicadores de acompanhamento dos progressos realizados. Referências intermédias a médio prazo serão também tidas em conta na avaliação da eficácia das medidas retidas no quadro do DECRP para a realização dos OMD em Cabo Verde.

### **1. Reduzir a Pobreza Absoluta e a Fome**

O agravamento da pobreza relativa em Cabo Verde que se verificou na década 1990, apesar do contexto de forte crescimento real do PIB, implica uma política determinada e orientada para reverter a tendência e permitir ao país reduzir para metade a percentagem da população pobre e muito pobre até ao horizonte 2015 ou pelo menos em prazos razoáveis. A fome não é um problema preocupante em Cabo Verde ainda que o país continue marcado pelo espectro da insegurança alimentar.

### **2. Assegurar a Educação Primária Universal**

Cabo Verde já realizou o objectivo de assegurar a educação primária para todos. Todavia há que melhorar a qualidade do sistema educativo e encorajar os alunos a terminarem o ciclo secundário ou o ensino profissional para que possam aceder às reais oportunidades de inserção profissional. A taxa de alfabetização registou um importante aumento ao longo dos últimos dez anos. O esforço tem sido considerável mas há muito ainda por fazer, sobretudo considerando as disparidades de género entre o meio rural e o urbano

### **3. Promover a Igualdade dos Sexos e a Autonomia das Mulheres**

A igualdade entre os géneros está assegurada em matéria de educação primária. Todavia, as mulheres continuam a registar progressos na sua autonomia, ainda que permanecem mais expostas que os homens ao analfabetismo e ao desemprego. De um modo geral, são elevados os progressos realizados em matéria de igualdade dos sexos e de autonomia das mulheres. A condição feminina está institucionalizada, com uma presença das mulheres nas instituições do Estado (Parlamento, Governo) em constante aumento

### **4. Reduzir a Mortalidade Infantil**

A tendência é positiva, seja no que se refere à mortalidade das crianças de menos de 5 anos seja na redução da mortalidade infantil. A vulnerabilidade do país exige no entanto uma vigilância permanente, devendo-se, entre outras medidas, continuar a rotina vacinal e melhorar as condições de parto nos hospitais. O objectivo de reduzir de dois terços a mortalidade infantil até 2015 pode ser atingido, à condição de serem reforçadas as políticas passadas que propiciaram os resultados actuais.

### **5. Melhorar a Saúde Materna**

A mortalidade materna em Cabo Verde situa-se a um nível baixo comparativamente com o resto da África subsahariana. A melhoria da saúde materna faz parte dos objectivos em que os progressos são sensíveis, pelo que a realização durável deste objectivo implicará esforços no acompanhamento da saúde materna em todas as fases, no que se incluem visitas médicas no quadro da saúde reprodutiva, consultas sobre o VIH-SIDA e um melhor conhecimento das causas das mortes maternas.

### **6. Combater o VIH/SIDA, o Paludismo e outras doenças**

Atendendo a que a luta contra o VIH-SIDA ainda não permitiu parar a propagação desta epidemia em Cabo Verde, uma vigilância acrescida e mudanças de comportamento são determinantes neste sentido tendo em conta a sua fraca prevalência actual. Quanto à tuberculose, a taxa da sua incidência baixou consideravelmente entre 1989 e 2002, com a taxa de mortalidade ligada à esta doença a seguir a mesma tendência positiva do mesmo período. Ademais, bons resultados têm sido também conseguidos no tratamento desta doença. O paludismo está controlado, excepção feita nos anos de forte pluviosidade.

### **7. Assegurar um Ambiente Durável**

Progressos consideráveis vêm sendo conseguidos na protecção da biodiversidade. Quanto ao acesso à água potável, dela beneficiavam 82% da população em 2002, pelo que é realizável o objectivo de elevar esta taxa a 100% em 2015, na condição de se corrigirem as disparidades regionais.

## 4.2 Objectivos gerais e sectoriais

### *As políticas nucleares e os eixos da estratégia de redução da pobreza*

222. O conceito de estratégia de crescimento e de redução da pobreza (ECRP) é abrangente e cobre tanto as políticas de carácter macroeconómico (orçamental, monetária e cambial), de gestão pública e boa governação, como as políticas sectoriais e microeconómicas, visando os grupos alvos da população mais pobre. Assim, a ECRP agrega, de uma forma integrada, quer o conjunto dos programas sectoriais, quer o programa macroeconómico que lhe serve de base.

223. Note-se que as políticas de redução da pobreza têm por objectivo prioritário a redução da pobreza absoluta, isto é, assegurar aos pobres a satisfação das suas necessidades essenciais. Neste contexto, a estratégia de redução da pobreza assumida por Cabo Verde integra também a noção de equidade, na medida em que, melhorando a situação dos pobres, engendra uma distribuição de recursos mais igualitária. Tal estratégia tem um efeito positivo sobre o crescimento económico e num segundo tempo, sobre a incidência e a natureza da pobreza.

224. A arquitectura da ECRP está centrada num conjunto de políticas focais e num conjunto de eixos estratégicos, representados na figura Figura 4-1, onde se evidenciam as políticas que assumem um carácter prioritário na promoção do crescimento económico e na luta contra a redução da pobreza. Essas políticas enquadram os cinco eixos de intervenção estratégica e programática que constituem, por sua vez, as modalidades concretas de intervenção pública e que encontram expressão nas políticas sectoriais focalizadas no combate à pobreza. A definição dos objectivos de política associados a cada um dos eixos da estratégia de redução da pobreza decorreu do perfil da pobreza elaborado pelo INE, em particular dos factores que explicam a sua evolução na última década. Teve em conta um completo diagnóstico socio-económico realizado especificamente para apoiar o desenho da ECRP e apresentado sinteticamente no Cap. 2.

225. Os objectivos da ECRP estão sistematizados em torno de 5 grandes eixos estratégicos:

- § Eixo 1: Promover a boa governação, reforçando a sua eficácia e garantindo a sua equidade
- § Eixo 2: Promover a competitividade para favorecer o crescimento económico e a criação de empregos
- § Eixo 3: Desenvolver e valorizar o capital humano
- § Eixo 4: Melhorar e desenvolver as infra-estruturas básicas, promover o ordenamento do território e salvaguardar o ambiente
- § Eixo 5: Melhorar o sistema de protecção social, reforçar a sua eficácia e garantir a sua sustentabilidade

226. Estes eixos estratégicos coincidem em geral com os do PND, sendo formulados de um modo mais focalizado nas políticas de crescimento e de combate à pobreza. Ou seja, não se substituem ao PND, que permanece como o quadro de referência geral para as políticas públicas, antes evidenciam uma recentragem nos vectores de política com maior impacto sobre a pobreza. A ECRP assenta numa visão multisectorial das intervenções públicas e das iniciativas em parceria com a sociedade civil e com o sector privado. A actual estrutura de planeamento em Cabo Verde é, porém, uma estrutura sectorizada<sup>50</sup>, pese embora a existência de alguns programas de cariz multisectorial.

---

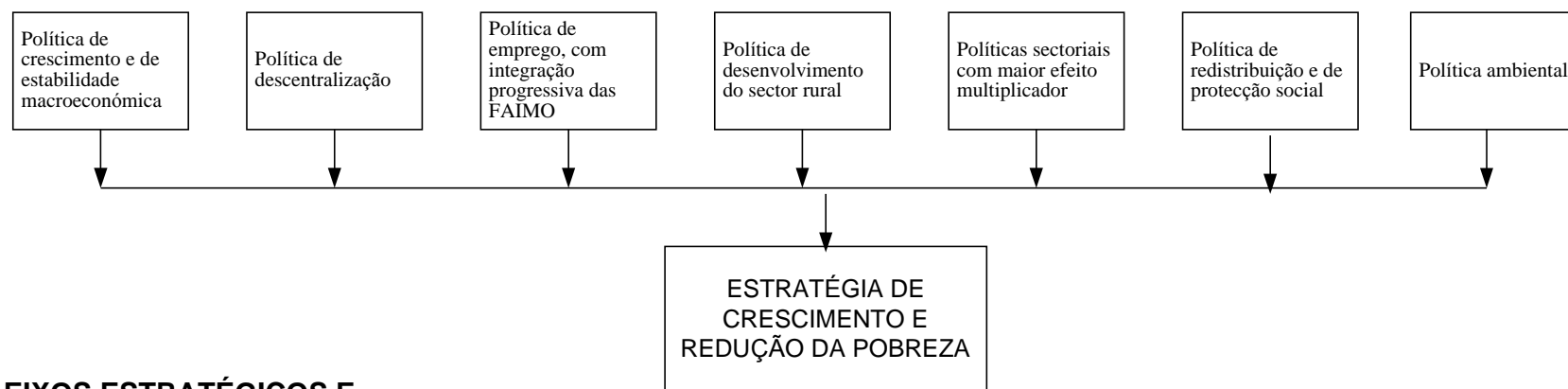
<sup>50</sup> O conceito de “sector” usado no presente documento, coincide na prática com o de Ministério.

Significa isto que, na prática, caberá a cada Ministério assegurar a implementação da ECRP no respectivo sector, priorizando as actividades e os projectos que têm um maior impacto previsível sobre o crescimento e a pobreza.

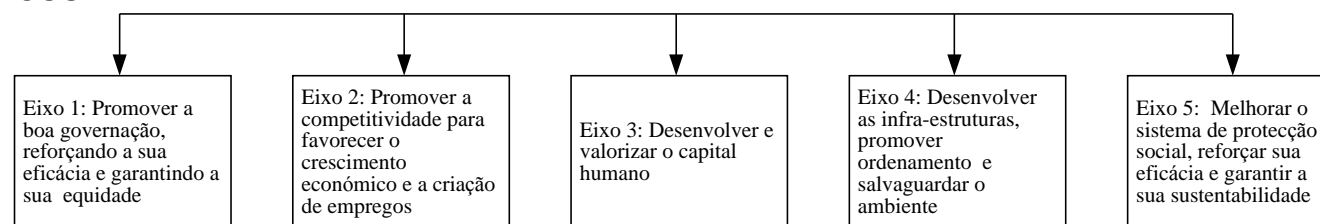


**Figura 4-1: Arquitectura da Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza**

### **POLÍTICAS FOCAIS SOBRE O CRESCIMENTO E A POBREZA**



### **EIXOS ESTRATÉGICOS E PROGRAMÁTICOS**



227. De modo a maximizar os efeitos das políticas decorrentes da estratégia, será dado um enfoque especial a um conjunto de políticas, que designamos por “políticas focais” em relação ao crescimento e à pobreza, uma vez que se considera terem um impacto directo sobre a redução da pobreza, mas que têm sobretudo um elevado efeito multiplicador, através da relação crescimento-redução da pobreza-crescimento.

228. O objectivo da estratégia de luta contra a pobreza necessita de uma dosagem apropriada entre política económica global e medidas específicas centradas sobre os mais pobres, por um lado, e entre políticas de crescimento e políticas de redistribuição por outro<sup>51</sup>. Esta dosagem optimal responde, em primeiro lugar, às características da pobreza. Considerando que em Cabo Verde, cerca de 1/3 dos chefes de família estão desempregados e 37% não têm um nível de rendimento suficiente que lhes permita ultrapassar o limiar da pobreza, fica claro que aquela dosagem deve conter um número de medidas visando apoiar o crescimento económico e aumentar o número de empregos, mas também melhorar a empregabilidade dos muito pobres, de modo a melhorar a qualidade das suas actividades, aumentando os seus rendimentos, permitindo-lhes assim escapar à pobreza. Os ingredientes de uma tal dosagem podem ser reagrupados em sete categorias de políticas focais, ou nucleares, fortemente interdependentes.

- § Política de crescimento e de estabilidade macroeconómica
- § Política de descentralização
- § Política de emprego, com integração progressiva das FAIMO
- § Política de desenvolvimento do sector agrícola
- § Política de suporte aos sectores produtivos com maior efeito multiplicador sobre o emprego e com maiores vantagens competitivas
- § Política de redistribuição e de protecção social
- § Política ambiental

229. Em suma, enquanto que as políticas focais clarificam as orientações em termos de linhas de política, que devem ser dadas às intervenções com maior impacto sobre o crescimento e a pobreza, os cinco eixos estratégicos da ECRP traduzem uma perspectiva programática, em ligação com o PND, agrupando por áreas de intervenção o conjunto das medidas integradas na estratégia. Segue-se uma apresentação das linhas gerais das políticas focais (Caixa 2), seguindo-se uma apresentação mais detalhada dos eixos estratégicos.

---

<sup>51</sup> MFP/PNUD (2004 a)

### Caixa 4-3: As políticas focais da estratégia de crescimento e de redução da pobreza

#### Política de crescimento e de estabilidade macroeconómica

Um crescimento forte e sustentável é necessário para criar empregos e diminuir a pobreza, na condição de uma melhor empregabilidade dos mais pobres. Um crescimento forte é sobretudo o resultado de uma política de estímulo à iniciativa privada e de uma intervenção do Estado centrado nas funções de soberania e segurança e ainda nos sectores sociais que têm um maior impacto sobre a pobreza e o crescimento, pelo que a política de investimento público dará prioridade aos projectos e acções que se inscrevam naqueles princípios. Consequentemente, a despesa pública será prioritariamente orientada para responder às necessidades da ECRP.

A estabilidade macroeconómica respeitadora dos grandes equilíbrios macroeconómicos é uma garantia do sucesso da política de crescimento. Por isso, deverá ser assegurado um crescimento económico sustentável, face à disponibilidade previsível de recursos, e tendo em atenção a estabilidade macroeconómica.

No quadro da coerência global na condução das suas políticas, o governo de Cabo Verde implementará uma política macroeconómica em coerência com os compromissos assumidos no âmbito do PRGF.

#### Política de descentralização

As reformas a efectuar no domínio da descentralização favorecem a crescente afirmação do poder local e contribuem para a aproximação da administração pública das populações. É uma medida de política de elevado alcance visto que proporciona a participação directa das populações e das comunidades no seu processo de desenvolvimento, tanto pela influência das decisões dos órgãos políticos locais, como pela comparticipação na execução de projectos e acções de interesse local/regional.

Como primeira prioridade serão preparados, discutidos e aprovados os instrumentos de enquadramento legal necessários à execução da política de descentralização. Esta será concretizada de forma descentralizada sempre que isso seja mais eficiente e eficaz, segundo o princípio da subsidiariedade. Esta orientação implica o reforço dos órgãos locais com maior capacidade e vocação para a implementação de medidas de combate à pobreza.

#### Política de emprego, com integração progressiva das FAIMO

Porém, para que o efeito do crescimento económico sobre o emprego se concretize, é imperativo melhorar a empregabilidade dos pobres, isto é, ajudá-los a adquirir as qualificações e as capacidades que lhes permitirão aproveitar a dinâmica de criação de emprego gerada pelo crescimento. Esta abordagem dá à política de emprego uma evidente centralidade no quadro da estratégia de redução da pobreza.

Os objectivos centrais da política de emprego são assim o de aumentar a empregabilidade sobretudo dos estratos mais pobres e de criar as condições para a adaptação da oferta à procura de trabalho. Nestes termos, as medidas de política que priorizam a formação profissional, bem como a mobilidade profissional e territorial serão particularmente visadas.

As medidas de carácter estrutural não devem excluir as medidas de natureza mais conjuntural que derivam de situações de crise ou da recessão económica. Neste género de medidas incluiu-se a realização de trabalhos públicos no quadro das FAIMO (conservação de solos, florestação, construção de estradas), cujo objectivo é o de assegurar um rendimento mínimo aos beneficiários até ao fim do período de conjuntura difícil. As FAIMO serão por sua vez progressivamente integradas nas estruturas de emprego.

#### Política de desenvolvimento do sector agrícola

Segundo o Plano de Acção para a Agricultura, a orientação estratégica a prosseguir é a de uma agricultura sustentável baseada na valorização dos recursos naturais específicos das zonas agrícolas (água, solo, bióticos) e sobre o capital socio-económico local para a optimização das suas capacidades produtivas (agrícolas e não agrícolas), com vista à melhoria das condições de vida sustentáveis das populações rurais e urbanas.

As prioridades devem centrar-se na melhoria das explorações familiares através de sistemas de produção agro-silvo-pecuários adaptados às condições específicas das zonas agrícolas exclusivas, resistentes aos choques (agricultura de regadio), intensivos, diversificados e orientados para os produtos de elevado valor acrescentado. Os elevados investimentos apenas poderão ser rentabilizados se se traduzirem em produtos de grande valor acrescentado, pelo que a nova agricultura deve focalizar-se sobre os segmentos de interesse competitivo, permitindo a melhoria das condições de existência sustentável das explorações.

**Política de suporte aos sectores produtivos com maior efeito multiplicador sobre o emprego e com maiores vantagens competitivas**

A pequena dimensão do país e a sua escassa dotação em recursos naturais sugere que o país se deve especializar nos sectores em que têm vantagens comparativas para se inserir e competir na economia mundial. Em concreto, tenderão a emergir os sectores mais intensivos em capital humano e/ou que tiram partido da posição geográfica e das condições naturais do país. Os sectores do turismo e dos serviços de transporte internacionais reúnem condições favoráveis para se imporem como sectores de especialização produtiva.

A política de desenvolvimento do turismo é por natureza multisectorial, sabendo-se que a sua viabilidade e sustentabilidade dependem vitalmente da eficácia das políticas dos sectores que estão o montante. Neste contexto, caberá o apoio ao sector do turismo em coerência com as linhas de orientação a formular no âmbito do plano estratégico de desenvolvimento do sector, bem como será prosseguida uma política mais activa de reforço das infra-estruturas e a promoção das actividades económicas situadas a montante do sector do turismo.

Complementarmente, uma abordagem de reforço (maximização) dos efeitos multiplicadores será aplicada nas zonas francas e parques industriais voltados para a exportação. Inclui-se aqui uma política de acumulação de capital humano (formação inicial e profissional), visando justamente aquelas zonas.

**Política de redistribuição e de protecção social**

A política de protecção social será prosseguida em estreita articulação com as demais políticas públicas sociais e com a estratégia económica do país. Essa política será orientada no sentido da consolidação das reformas do sistema da protecção social em curso e o seu desenvolvimento, de modo a garantir o acesso de todos os grupos sociais e profissionais à protecção social.

Esse sistema, considerado um instrumento de distribuição de rendimento, deve estruturar-se sobre os princípios da solidariedade, da participação e parceria, assumindo características multisectoriais, onde se combinem a responsabilidade individual e a responsabilidade colectiva. Em particular, o Regime não Contributivo ou o Regime de Protecção de Base deverá desenvolver-se enquadrado no processo da reforma em curso e integrado na estratégia de protecção social, em fase de preparação, e segundo a abordagem da gestão de riscos sociais. De igual modo, deve organizar-se de forma a garantir aos grupos em situação de maior vulnerabilidade, os apoios para a satisfação das suas necessidades básicas, e a prevenção e ou reparação dos danos causados pelos riscos que os afectam. Porém, e para que esse sistema seja durável e eficaz, torna-se necessário que seja assegurada a sua sustentabilidade técnica e financeira.

A política de protecção social deve ser orientada, igualmente, no sentido de contribuir para o desenvolvimento socio-económico do país e a redução sustentável da pobreza. Nestes termos, e sendo a repartição de rendimentos um dos factores-chave para garantir a equidade, justiça e coesão sociais, é fundamental a implementação de políticas redistributivas que reduzam os desequilíbrios no que diz respeito ao rendimento, e às condições de acesso, em particular dos estratos sociais de menores rendimentos, aos bens sociais e à satisfação das suas necessidades básicas.

Também, e visando a verdadeira inclusão das pessoas em risco de marginalização, serão desenvolvidas políticas sociais activas que permitirão respostas no campo da empregabilidade, e a integração dessas pessoas nas instâncias de participação da vida social e económica das suas comunidades de pertença e do país de uma maneira geral.

**Política ambiental**

As medidas de política que preconizam a protecção e conservação ambientais são essenciais devido à fragilidade do ecossistema cabo-verdiano, onde é patente o desequilíbrio entre a exploração dos recursos naturais e a pressão demográfica. Assim, o enfoque na formação ambiental, a participação activa das populações nestas questões, a promoção de práticas culturais adequadas, a gestão sustentável dos recursos naturais (água, solo, biodiversidade), um ordenamento do território que salvaguarda o ambiente, e uma infra-estruturação básica que tem em conta os impactos ambientais, são medidas que promovem a valorização ambiental contribuindo para o combate às causas estruturais da pobreza. A sustentabilidade deve estar assente num desenvolvimento económico e social, suportado no equilíbrio sustentável entre o ambiente, a economia e a demografia.

Para que o crescimento seja durável, é absolutamente necessário respeitar o fraco equilíbrio do ecossistema cabo-verdiano, sobretudo no que diz respeito às práticas da produção agrícola, devendo a acção do Estado concentrar-se nas medidas com impacto na degradação dos solos e que favoreçam uma melhor gestão dos recursos raros (a água, por exemplo) e a salvaguarda do ambiente. O PANA II (2004-2014) foi justamente elaborado com base naqueles pressupostos, assumindo-se como o instrumento de planeamento para a execução da política ambiental numa perspectiva de médio e longo prazos.

### *Os eixos estratégicos da ECRP*

230. Segue-se a apresentação dos cinco eixos que constituem os pilares da estratégia de crescimento e de redução da pobreza. Dentro de cada uma das caixas seguintes descrevem-se os objectivos centrais de cada eixo, bem como as principais orientações de natureza estratégica, seguindo-se uma breve apresentação das medidas de política que permitirão a materialização desses objectivos. No Anexo 3 listam-se as medidas concretas, com carácter prioritário, que deverão ser implementadas no horizonte trienal da estratégia.

#### **Eixo 1: Promover a boa governação, reforçando a sua eficácia e garantindo a sua equidade**

A boa governação facilita a apropriação da política de redução da pobreza e aumenta as possibilidades de sucesso das políticas. Com efeito, a boa governação reforça as possibilidades da população, incluindo os pobres, de se fazerem ouvir e incita a classe política e os decisores públicos a tomarem em consideração as suas aspirações (melhor acesso à educação e ao sistema de saúde, política mais favorável à criação de emprego, etc.). A boa governação torna assim mais fácil as saídas da pobreza, reforçando o Estado de direito e criando um quadro regulamentar transparente e previsível, que encoraja o espírito de iniciativa e o desenvolvimento de um sector privado dinâmico. Enfim, a boa governação permite melhorar a eficácia da política económica, incluindo a afectação da despesa pública em função dos objectivos de política aumentando assim as possibilidades de sucesso das medidas de luta contra a pobreza.

Os quatro grandes vectores visando a boa governação incluem: i) a reforma da administração pública, ii) o reforço do sistema judicial, iii) a reforma do sistema de gestão financeira do Estado e iv) a descentralização.

No âmbito da **reforma da administração**, existe o propósito de adoptar a gestão por objectivos num contexto de planeamento estratégico ao mesmo tempo que se procede à modernização da gestão dos recursos humanos na Administração Pública e se investe na formação e valorização dos servidores do Estado em particular no que tange à utilização das tecnologias de informação e comunicação.

O plano estratégico da **Justiça** terá continuidade no período 2005-2007, através da regionalização do programa da reforma criando parcerias para transferir a iniciativa e responsabilidade para o poder local, ONGs e diferentes entidades regionais. Deste modo se visará o objectivo do aumento da capacidade de intervenção das populações, através do seu melhor conhecimento sobre a defesa dos seus direitos, assim como a observância dos seus deveres. Como instrumento para se atingir aquele objectivo serão criados fundos regionais de assistência jurídica e centros de resolução alternativa de conflitos.

A reforma do **sistema financeiro** do Estado prosseguirá com a implementação dos Planos de Acção do CFAA e do CPAR. Neste contexto terá continuidade a reforma do sistema orçamental, na base da abordagem de orçamento-programa, assegurando assim uma melhor ligação entre a política orçamental e os objectivos da ECRP.

A **descentralização** e o processo de desenvolvimento regional estão estreitamente ligados e pressupõem a consolidação e o aprofundamento do poder local, no quadro de uma política de descentralização que possibilite e estimule a participação das populações, através dos órgãos locais/regionais eleitos, do sector privado e da sociedade civil. A acção local e regional, nas suas diversas vertentes, é vista como complementar à do Estado e será promovida no respeito das atribuições e competências dos diversos actores/intervenientes no processo de desenvolvimento e num quadro de concertação estratégica global tendo em vista a modernização da administração municipal, o reforço da sua autonomia financeira, a capacitação do sector empresarial local e a melhoria do nível e da qualidade de participação das organizações da sociedade civil no desenvolvimento local/regional.

231. Os eixos principais da reforma da **Justiça**, e que constam do Plano Estratégico do Ministério da Justiça são: i) a promoção de uma cultura de conhecimento e defesa dos direitos e deveres do cidadão, através de um programa alargado de comunicação; ii) o reforço da protecção dos direitos dos cidadãos tanto através das acções do CNDH como através de reformas legislativas a nível do contencioso administrativo, do direito civil, penal

e de processo civil e penal como através da instalação do Tribunal Constitucional e do Provedor da Justiça; iii) a garantia do acesso à justiça dos cidadãos criando um fundo de assistência judiciária e criando mecanismos alternativos de resolução de conflitos de forma a diminuir a pressão sobre os tribunais possibilitando maior celeridade; iv) o reforço da independência e eficácia da justiça, v) o desenvolvimento institucional para a execução da reforma que inclui acções nas áreas de formação/capacitação, procedimentos operacionais, melhoria das infra-estruturas, gestão para a mudança visando uma cultura de qualidade, reavaliação dos estatutos dos oficiais de justiça, reforma da organização judiciária, reestruturação da Procuradoria-Geral da República, reforma do pacote legislativo que rege o funcionamento da OACV.

232. Em Julho de 2003 o Conselho de Ministros aprovou o *Plano Nacional de Acção Para os Direitos Humanos e a Cidadania (PNADHC)*,<sup>52</sup> que visa identificar as principais situações de violação ou constrangimento à realização dos direitos humanos e à concretização de uma cidadania activa e ciente dos seus direitos, deveres e obrigações. Visa, igualmente, eleger prioridades e apresentar propostas concretas de carácter administrativo, legislativo e institucional para promover, proteger e aumentar o grau de respeito pelos direitos humanos em Cabo Verde e favorecer a educação para a cidadania.

233. As iniciativas decorrentes deste plano serão postas em prática pelos poderes públicos, em parceria com a sociedade civil e o sector privado, através de programas e projectos sectoriais ou integrados, garantindo o seu seguimento e avaliando, periodicamente, os seus resultados. Como órgão responsável pela promoção, protecção e difusão dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário foi instituído o Comité Nacional para os Direitos Humanos. Esta entidade tem ainda como funções a coordenação e acompanhamento das acções de implementação do PNADHC.

234. Os objectivos do plano incluem a criação de um sistema nacional de protecção e promoção dos direitos humanos, integrado por organismos estatais e organizações da sociedade civil, coordenado pelo Comité Nacional para os Direitos Humanos (CNDH), capaz de, efectivamente, zelar pela protecção e promoção dos direitos humanos em Cabo Verde. Igualmente se procura fortalecer uma cultura dos direitos humanos e da cidadania em todas as ilhas e municípios do país, ao mesmo tempo que se visa a protecção e a promoção dos direitos humanos e da cidadania dos grupos sociais mais vulneráveis.

235. O esforço de reforma das **finanças públicas** prossegue actualmente na sequência das recomendações emanadas do diagnóstico realizado no quadro dos exercícios CFAA, CPAR e PER.

236. O Plano de Acção do CFAA<sup>53</sup> define os seguintes oito módulos de intervenção<sup>54</sup>: i) Programação e Preparação do Orçamento, ii) Gestão e Controle das Receitas do Estado, iii) Gestão da Tesouraria do Estado e da Dívida Pública, iv) Condições de Execução Orçamental, v) Gestão das Finanças Municipais, vi) Capacidades da Inspeção-geral de Finanças, vii) Gestão do Património do Estado, viii) Gestão do Seguimento e a Prestação de Contas da Ajuda Alimentar.

237. O Plano de Acção do CPAR, após aprovação e constituição dos órgãos de direcção terá como prioridade a aprovação do Código de Aprovisionamento Público, o qual

---

<sup>52</sup> Governo de Cabo Verde (2003), Plano Nacional de Acção para os Direitos Humanos e a Cidadania em Cabo Verde

<sup>53</sup> Em 2003 foi concluído o estudo de *Avaliação da Gestão das Finanças Públicas* conhecido pela designação inglesa de *Country Financial Accountability Assessment (CFAA)*. Ver Ministério das Finanças, do Planeamento e do Desenvolvimento Regional (2003), *Évaluation de la Gestion des Finances Publiques et des Pratiques de la Comptabilité du Secteur Privé*. O termo CFAA deriva da designação inglesa de *Country Financial Accountability Assessment*.

<sup>54</sup> Ver Anexo 3

trará mais rigor e racionalidade financeira às aquisições de bens e serviços por parte do Estado.

238. A **fiscalidade** deverá desempenhar um papel no quadro das políticas de redistribuição do rendimento. Assim, tendo em vista um contributo mais eficaz da tributação da despesa e do rendimento com fins redistributivos, um esforço adicional deverá ser efectuado ao nível da tributação do rendimento, tornando o IUR um imposto mais unitário e de características mais globais, dado o reduzido peso que os rendimentos profissionais, empresariais e comerciais têm na sua base de tributação efectiva<sup>55</sup>.

239. Esta reforma que se entende necessária, contribuirá para uma melhoria do único imposto com objectivos directamente redistributivos, sendo perspectivada no sentido de um alargamento da base tributável, bem como no da reponderação das actuais deduções específicas (nomeadamente no que se refere às pensões) e uma redução das taxas marginais mais elevadas, mantendo-se, ou mesmo aumentando, a receita através de um aumento das taxas efectivas médias.

240. A eficácia da política fiscal passará, igualmente, por um aumento da efectividade do sistema de regras fiscais, através do incentivo ao cumprimento fiscal voluntário e por um maior e melhor desempenho ao nível da administração tributária, identificando e combatendo fenómenos de evasão, nomeadamente em sectores de maior risco como os rendimentos e as actividades comerciais e empresariais de pequena/ média dimensão.

241. Quanto à reforma da tributação da despesa, o seu aprofundamento procurará melhorar a sua efectividade e eficácia sobre os sectores informais da economia, reforçar a selectividade sobre certos bens e serviços no âmbito dos impostos especiais sobre o consumo, o que contribuirá para minimizar os efeitos regressivos que habitualmente estão associados à tributação indirecta.

242. Especial prioridade deverá ser dada à reforma dos impostos municipais sobre a propriedade imobiliária e respectiva transmissão, actualmente quase insignificantes do ponto de vista financeiro. A tributação patrimonial imobiliária é desejável principalmente por ser uma fonte de receitas próprias dos municípios, reduzindo a dependência das transferências do governo central e aumentando a visibilidade do sistema fiscal junto dos municípios.

243. O novo papel do Estado na sociedade e na economia pressupõe uma **Administração Pública** capaz de promover e apoiar a capacidade empreendedora, a competitividade e o crescimento como condição de alargamento da base produtiva do país. Espera-se ainda da administração um papel relevante na criação das condições para o desenvolvimento do capital humano como um dos meios de combate à pobreza, e ainda o de criar as condições para o reforço da coesão e da solidariedade social. Estas orientações implicam uma profunda reforma da administração pública.

244. A estratégia da reforma está em processo de definição e será clarificada no contexto da criação do Quadro Institucional da Reforma do Estado e da elaboração do Plano Nacional de Reforma do Estado. Os princípios orientadores da reforma da Administração Pública, afirmados nas GOPs, no PND, e agora reafirmados no âmbito do DECRP, são:

§ Reforma do Estado e da administração, com enfoque no cidadão onde o objectivo é aproximar a administração do cidadão através de programas de simplificação e racionalização

---

<sup>55</sup> Na tributação indirecta, a incidência média sobre a despesa é de 8,1%, enquanto que na tributação directa a incidência média sobre o rendimento é de 6%. Ver MFP (2004), Incidência Fiscal em Cabo verde – Análise com Base no IRDF 2001-2002

da administração pública e aposta na proliferação das novas tecnologias de informação nos serviços administrativos.

- § Reforço da transparência na gestão pública, e para isso as medidas vão no sentido de reforçar a participação do cidadão no controle e fiscalização dos actos administrativos, criando as condições institucionais e culturais para que os serviços públicos funcionem de acordo com as novas técnicas de gestão pública baseada na prestação de contas e sujeitos a uma melhor avaliação do uso dos recursos públicos do Estado.
- § Aposta nas novas tecnologias de informação e comunicação como instrumentos motores de prossecução de mudança da cultura da gestão pública e como meios de aumentar o acesso e a simplificação dos serviços públicos prestados aos utentes.
- § Reforço da capacidade reguladora do Estado, pelo que o governo prosseguirá com a política de privatizações com o objectivo de aumentar a eficiência, produtividade e a competitividade da economia e das empresas. As medidas a tomar implicam a redução do peso do Estado na economia e o desenvolvimento do sector privado, o fomento empresarial e o reforço da capacidade empresarial nacional mas sem descuidar aspectos essenciais como a promoção da concorrência e a regulação do funcionamento do mercado. Por isso o governo está apostando na consolidação das agências reguladoras já existentes criando as condições jurídicas, técnicas e económicas para que comecem a exercer seu papel de fiscalizador dos serviços prestados, regular as tarifas desses serviços e evitar que futuros monopólios públicos se transformem em monopólios privados. Neste âmbito visa-se igualmente o reforço das associações de defesa do consumidor já existentes e criar as condições para que essas associações possam ser estendidas a todo o território nacional.

245. Em concreto, e à luz daqueles objectivos, o plano de reforma da administração pública deverá dar resposta às necessidades: i) de implementação de um programa de simplificação administrativa que elimine circuitos e procedimentos inúteis, priorizando os serviços e departamentos mais intensamente demandados pelos cidadãos; ii) de reforço do controlo da gestão administrativa, financeira e patrimonial do Estado; iii) de adopção de um programa de reestruturação do departamento governamental responsável pela concepção, execução, acompanhamento, coordenação e controlo da política de gestão das estruturas e recursos humanos da administração pública, de forma a adaptá-la às competências e qualificações técnicas adequadas ao exercício das suas atribuições; iv) de modernização da gestão dos recursos humanos na Administração Pública através do investimento na formação e valorização dos servidores do Estado em particular recorrendo às tecnologias de informação e comunicação e gestão pública; v) de implementar de um sistema de avaliação de desempenho dos servidores públicos que atenda à realização de objectivos e sirva de suporte a um sistema de desenvolvimento na carreira (promoção e progressão) baseado no mérito profissional com a justa contrapartida que sirva de estímulo.

246. Como objectivo imediato será concluído o recenseamento do pessoal da administração pública, actualmente em fase de apuramento, bem como a montagem da respectiva base de dados. Esta será um instrumento fundamental para a gestão dos recursos humanos na administração pública fornecendo ainda uma base sólida para uma boa gestão orçamental<sup>56</sup>.

247. O Instituto Nacional de Administração e Gestão (INAG) será instrumental na prossecução dos objectivos de reforma da administração pública, transformando-se num instituto de formação, investigação e inovação na área da administração pública. Por seu turno, o Núcleo Operacional da Sociedade de Informação (NOSI) porá em prática a política

---

<sup>56</sup> Esta actividade conta com um financiamento do Banco Mundial ao abrigo do projecto “Crescimento e Competitividade”.



de informatização da Administração Pública capaz de promover o desenvolvimento de soluções informáticas e ferramentas de análise e apoio ao processo de decisão, constituição de bases de dados das estruturas e do pessoal da administração e disponibilização das informações através de uma rede informática.

248. Prosseguirá a política de **descentralização** cujos mecanismos e formas devem ainda ser aprofundados. Para o efeito serão desenvolvidos mecanismos eficazes de coordenação estratégica em matéria de descentralização, da administração periférica do Estado e da coordenação territorial das políticas públicas para a realização dos interesses das comunidades.

249. Assim, para além das medidas de política preconizadas no PND, será elaborada uma estratégia de parceria entre as entidades públicas (Governo, Municípios) e as OSC, visando reforçar (através da apropriação) a participação da sociedade civil no processo de descentralização. Essa acção será materializada através dos seguintes instrumentos jurídico-financeiros: i) Lei que define o estatuto das ONGD (Organizações não governamentais de desenvolvimento, ii) Fundo Nacional de Apoio a Projectos das ONGD e OSC, iii) Regulamento do Registo das ONGD e iv) Contabilidade e Registo dos Activos das ONGD e OSC.

250. No plano legislativo será aprovada uma nova lei que defina as atribuições e competências dos municípios em domínios como a saúde, a educação, o ambiente e o ordenamento do território, entre outros. O objectivo é a descentralização de novas competências e recursos para os municípios na base do princípio da subsidiariedade. Complementarmente será aprovada a lei da cooperação descentralizada, visando a criação de um sistema de informação e de gestão, acompanhamento e avaliação dos projectos da cooperação descentralizada. Finalmente, será revista a lei de finanças locais. Aqui pretende-se estabelecer novos critérios de distribuição do FEF, regulamentar os contratos-programa e as condições de acesso ao crédito bancário pelos municípios.

251. No plano dos instrumentos de acção prevê-se a criação de uma linha de crédito junto da banca nacional para financiamento de projectos municipais. Pretende-se com esta medida diversificar as fontes de financiamento de projectos de desenvolvimento local. Por outro lado, será criado no INAG um pólo permanente de formação autárquica, com o objectivo de capacitação e de valorização dos recursos humanos locais. Finalmente, pretende-se reforçar a capacidade de intervenção dos parceiros/actores de desenvolvimento identificados no seio da Comissão Regional de Parceiros (CRP), através de programas e projectos de formação de actores/parceiros locais.

252. No domínio das **privatizações**, e em conformidade com os compromissos internacionais assumidos no âmbito do PRGF, será dada continuidade à retirada do Estado da actividade empresarial nas áreas da importação e distribuição dos medicamentos, gestão portuária, transportes aéreos, prestação de serviços à pesca industrial e reparação naval.

253. A privatização da ENAPOR adquire particular relevância dado que se enquadra no âmbito da reforma do sistema portuário, com a finalidade de imprimir maior uma eficiência às operações portuárias, e por essa via reduzir os custos de operação e melhorar o serviço prestado aos operadores económicos. Nessa perspectiva, procedeu-se à revisão da estratégia de privatização da empresa a qual consiste essencialmente em manter as infra-estruturas no domínio público e em concessionar as operações portuárias. Nos portos principais, Praia e Mindelo, haverá dois concessionários a fim de ser garantida a concorrência. Quanto aos portos secundários ou seriam associados à concessão dos portos principais ou seriam reservados para oferta a operadores nacionais. Devem todavia ser realizados mais estudos visando uma melhor fundamentação das opções finais.

254. No que se refere aos TACV a trajectória de privatização que chegou a ser aprovada pelo governo alterou-se profundamente com a recessão da aviação civil internacional que se agravou com o 11 de Setembro de 2001. As profundas alterações do mercado tiveram como consequência que as empresas que tradicionalmente investiam na privatização de pequenas transportadoras como os TACV tivesse falido ou saído do mercado. Depois de várias revisões os TORs da privatização foram recentemente aprovados pelo Governo e pelo Banco Mundial. Em consequência, foi publicada a solicitação para manifestações de interesse e, findo o prazo limite para submissões, foram recebidas 19 manifestações de interesse, incluindo das maiores firmas internacionais de consultoria especializadas. Entretanto a reestruturação da TACV deverá terminar em Agosto ou Setembro de 2005, podendo a privatização ocorrer seguidamente.

255. A privatização da EMPROFAC, empresa de capitais públicos que ainda detém o monopólio da importação e distribuição de medicamentos, está condicionada à definição do quadro regulador dos produtos farmacêuticos. Assim, está prevista para breve a instalação da Agência de Regulação do Controlo da Qualidade dos Produtos Farmacêuticos e Alimentares (ARFA). A privatização da empresa está prevista para meados de 2005.

256. O processo de privatização da CABNAV foi alvo de uma mudança de estratégia, com a decisão de privatizar a empresa de forma autónoma da ENAPOR. O maior desafio será o de encontrar um parceiro estratégico interessado na sua privatização devido aos problemas que o sector enfrenta a nível mundial.

257. A privatização da empresa INTERBASE está em vias de finalização. Está escolhido o parceiro estratégico e para que o processo de privatização seja bem sucedido impõe-se o seu saneamento financeiro e o redimensionamento da sua estrutura de pessoal de forma a restabelecer o equilíbrio financeiro e dotá-la de uma estrutura de capitais adequada, tornando-a numa empresa mais atractiva.

258. Na sequência do processo de privatizações o governo está empenhado em melhorar as condições de **competitividade do sector privado**<sup>57</sup>. Em concreto, a redução das barreiras ao investimento, a melhoria do sistema legal e a finalização da instalação do sistema de regulação das actividades privadas na fase pós-privatizações são domínios de actuação prioritária. Àquelas medidas juntam-se a formação de parcerias público-privado, a diminuição das barreiras administrativas de natureza burocrática, bem como a promoção da formação em áreas que contribuam para a competitividade empresarial.

259. Prossegue também a **reforma do sistema financeiro** em várias vertentes, de que se destaca o reforço da autonomia e da capacidade do Banco Central, em particular nas áreas da regulação e supervisão, a melhoria do sistema nacional de pagamentos e a sua integração no sistema VISA, o estabelecimento de controlos anti-fraude e de lavagem de dinheiro, e ainda a realização de estudos visando a introdução de instrumentos financeiros como o *leasing* e o capital de risco.

---

<sup>57</sup> Estas iniciativas contam com um financiamento do Banco Mundial ao abrigo do projecto “Crescimento e Competitividade”, aprovado em Junho de 2003, no montante de US\$11.5 milhões (complementados com US\$2 milhões do governo de Cabo Verde), valor que cobre ainda outras componentes relacionadas com a reforma do sistema de pensões e do sistema financeiro.

## **Eixo 2: Promover a competitividade para favorecer o crescimento económico e a criação de empregos**

Este eixo prioritário compreende o conjunto das políticas globais, sectoriais e de natureza transversal, com impacto sobre a competitividade e o crescimento da economia. As políticas públicas assegurarão que o crescimento seja o produto da acumulação de capital, humano e físico, mas também de ganhos de produtividade. Um crescimento forte e durável requer uma política económica que tenha por objectivos prioritários a estabilidade macroeconómica e a competitividade da economia, articuladas com um conjunto de medidas de carácter estrutural. Entre estas últimas medidas, pode-se citar, em complemento da reforma fiscal e orçamental (incluída no Eixo 1), a salvaguarda da concorrência, a construção de infra-estruturas económicas (incluídas no Eixo 4) complementares dos investimentos privados e a melhoria das qualificações dos trabalhadores cabo-verdianos (Eixo 3). Todas estas medidas visam ao mesmo tempo aumentar a atracção de investidores nacionais e estrangeiros e encorajar a produção e venda de bens e serviços pelo país.

Tendo em conta as pequenas dimensões do país e os constrangimentos que isto implica em matéria de dotação em recursos para a produção e exportação, os esforços do governo concentrar-se-ão sobre um pequeno número de sectores onde o país dispõe de vantagens comparativas. Pela mesma razão, serão implementadas medidas de promoção da concorrência nos sectores da economia, com o objectivo de melhorar a sua competitividade. A pequena dimensão da economia cabo-verdiana faz da ausência de concorrência, ou da pouca concorrência, em vários sectores um obstáculo ao crescimento económico. A política de concorrência no sentido amplo torna mais fácil a entrada de novos actores (empresas) em todos os sectores onde o país manifesta falta de concorrência, o que deve dizer respeito tanto aos sectores que produzem bens como aos que produzem serviços, financeiros ou outros, e diz também respeito à instalação de empresas tanto cabo-verdianas como estrangeiras.

O novo papel que o Estado tem vindo a assumir nos últimos anos, em relação com o processo de privatizações, aumentam a sua responsabilidade em matéria de regulação e regulamentação económica, tendo em vista assegurar a defesa da concorrência, a qualidade dos serviços prestados a preços justos, e a saúde e a segurança dos cidadãos.

260. No presente eixo estratégico estão incluídos os **sectores de actividade económica** susceptíveis de ter um impacto maior no crescimento e no combate à pobreza, destacando-se a agricultura e o turismo (políticas de natureza sectorial), bem como as áreas de intervenção do Estado com um carácter horizontal. Estão também compreendidos os factores que contribuem para o aumento da **competitividade** do país no mercado internacional. De modo geral esses factores foram identificados no Fórum e, no essencial, implicam uma aposta na diminuição do elevado peso dos factores de produção, na diminuição dos custos de comunicação, no reforço da capacidade de processamento, gestão e divulgação da informação.

261. No quadro desta estratégia o **sector empresarial** tem um papel central a desempenhar sobretudo através da sua capacidade para conceber e instalar pequenas e micro-empresas, na promoção de parcerias com investidores externos. Pelo seu lado, o Estado assume-se como facilitador e regulador, mas para isso precisa de criar um quadro institucional que assegure a adequação entre as estruturas administrativas e as políticas, de promover a reforma da legislação laboral, e de apostar fortemente na formação profissional à luz das necessidades do mercado de trabalho.

262. No quadro das políticas de natureza transversal, a **política de emprego** emerge com um papel central. Na verdade, a fraca elasticidade da pobreza relativamente ao emprego nos últimos quinze anos<sup>58</sup>, coloca a política de emprego no centro da estratégia de redução da pobreza. Assim, o objectivo principal da política de emprego é a melhoria do funcionamento do mercado de trabalho e a criação das condições para a

<sup>58</sup> MFP/PNUD (2004 a)

adaptação da oferta à procura de trabalho. Nestes termos, as medidas que favorecem a mobilidade profissional e geográfica são assumidas como medidas essenciais visando a adequação entre as características profissionais e geográficas da oferta e da procura de trabalho.

263. Focando sobre os pobres como população-alvo, estas medidas de política deverão contribuir para a melhoria da empregabilidade, o que se deverá repercutir numa maior elasticidade da pobreza em relação ao emprego. Como consequência, espera-se que, a prazo, a melhor alocação dos activos por sectores, regiões e profissões, bem como a acumulação de capital humano, tenha um efeito positivo sobre o crescimento.

264. As medidas de carácter estrutural acima definidas, não devem excluir as medidas de natureza mais conjuntural que derivam de situações de crise, ou da recessão económica. Neste género de medidas incluem-se a realização de trabalhos públicos (conservação de solos, florestação, construção de estradas), cujo objectivo é o de assegurar um rendimento mínimo aos beneficiários, mantendo as suas qualificações e motivação, até ao fim do período de conjuntura difícil. Considera-se todavia que este tipo de medidas têm um efeito limitado sobre o volume total de emprego, para além dos efeitos adversos que pode provocar, designadamente uma pressão sobre a despesa pública e um efeito de evicção de outros empregos na economia. Por esta razão estas medidas terão um carácter temporário e circunscrito a regiões e populações em situação de grande carência. A integração *progressiva* dos trabalhos de forte intensidade de mão-de-obra (FAIMO) no quadro e sob a responsabilidade da política de emprego é também necessária para integrar os pobres, essencialmente de origem rural, na dinâmica do crescimento económico.

265. A análise da pobreza em Cabo Verde mostra que as mulheres e os jovens estão particularmente expostos ao risco de pobreza, sendo o desemprego um dos factores explicativos mais importantes. No caso dos jovens, as soluções para o problema passam por uma melhor adequação do sistema escolar e de formação profissional, eventualmente inseridas na política de emprego. No caso das mulheres, que têm uma taxa de desemprego dupla da dos homens, que têm uma duração de desemprego mais elevada e que têm uma taxa de analfabetismo claramente maior do que a dos homens, justifica só por si, que alguns dispositivos da política de emprego e da formação profissional sejam dirigidos particularmente às mulheres<sup>59</sup>.

266. Os objectivos gerais da política são, em suma, os seguintes:

- § Desenvolver um sistema de informações estatísticas sobre o mercado de emprego e melhorar o sistema de comunicação com os utentes dessa informação, que permitam a obtenção de informações adequadas, permanentes e fiáveis sobre o mercado de trabalho, do emprego, e sobre as necessidades da economia e da sociedade.
- § Promover o auto-emprego desenvolvendo o espírito empresarial e de iniciativa dos micro-empresários.
- § Contribuir para a integração profissional de grupos mais desfavorecidos no mercado de emprego.

267. Apesar dos esforços de reconversão tentados nos últimos 13 anos, as **FAIMO** continuam a ser um instrumento útil no combate à pobreza, independentemente da instituição contratante da execução dos projectos do tipo FAIMO. Através de um processo de animação comunitária, deverão ser priorizados projectos com efeitos multiplicadores elevados para a redução da pobreza nos grupos/comunidades beneficiários. Incluem-se neste caso os trabalhos de mobilização de água para rega, criação de micro e pequenas empresas nos domínios da agricultura, pecuária, agro-silvo-pastorícia, transformação de

---

<sup>59</sup> MFP/PNUD (2004 a)

produtos agro-pecuários, acções de apoio à promoção do turismo rural, artesanato, comércio informal, etc.

268. Numa perspectiva de redução da pobreza de forma sustentada, as actividades geradoras de emprego temporário para fazer face a situações conjunturais de emergência, como a ocorrência de situações de seca, devem enquadrar-se em objectivos economicamente viáveis e socialmente úteis, priorizando as comunidades consideradas como bolsas de pobreza e beneficiando as pessoas pobres e muito pobres dessas comunidades, sobretudo as mulheres chefes de família e os jovens. Para que haja sustentabilidade das intervenções, os membros das comunidades envolvidas serão implicados na identificação, execução, seguimento, (auto) avaliação e manutenção dos micro-projectos e acções de luta contra a pobreza, contribuindo igualmente com mão-de-obra, terreno e/ou dinheiro para a sua execução, pois o impacto será maior em termos de optimização dos meios e da apropriação e valoração dos investimentos públicos efectuados

269. Em concreto, a reconversão das FAIMO deve ter como objectivos o aperfeiçoamento do sistema de contratualização da execução das obras de engenharia rural, devendo capacitar as Comissões Regionais de Parceiros (CRPs), integradas por Associações Comunitárias de Desenvolvimento, ONGs, Câmaras Municipais e Serviços Desconcentrados do Estado, na sua execução, seguimento, gestão e manutenção. Como princípio geral, deve implicar toda a comunidade na identificação, execução, seguimento, avaliação e auto-avaliação das obras executadas e em particular deve reforçar-se o recrutamento das mulheres para a execução das obras.

270. O desenvolvimento de mecanismos de financiamento adequados e dimensionados às pequenas economias locais é um instrumento essencial para a promoção de actividades económicas e a criação de emprego. O **micro-crédito** desempenha neste contexto um importante papel. A ECRP elege o acesso ao capital produtivo e ao capital financeiro, e particularmente, ao crédito, como uma das principais vias para garantir às populações mais pobres o emprego (auto-emprego), o exercício de uma actividade geradora de rendimentos e, em consequência, a possibilidade de reduzir o seu nível de pobreza.

271. Esta posição decorre da experiência recente de Cabo Verde no domínio das micro-finanças, em que se vem atribuindo uma atenção especial às necessidades dos mais pobres. Recursos internos e externos vêm sendo mobilizados e geridos sob forma de micro-crédito, canalizados para o financiamento de micro-realizações, beneficiando em particular os pobres. Têm sido particularmente beneficiados as mulheres chefes-de-família e as vendedeiras ambulantes (comércio informal), os agricultores na introdução do sistema de rega gota-a-gota e na pecuária, os pequenos empresários nos diversos domínios da carpintaria, marcenaria e transformação agro-alimentar, e os pescadores artesanais na construção de pequenas embarcações.

272. Por se reconhecer o crescente impacto do micro-crédito na redução dos níveis de pobreza, na garantia de emprego (auto-emprego) e no aumento dos rendimentos dos pobres, a ECRP preconiza o desenvolvimento das micro-finanças, com enfoque sobretudo na intermediação financeira, pelo que considera como medidas a adoptar neste sentido:

- § O reforço e o alargamento da intermediação financeira de modo a garantir a maior cobertura das zonas mais pobres e das famílias mais carenciadas;
- § O desenvolvimento de uma acção mais vigorosa na divulgação e demonstração das potencialidades do micro-crédito, baseadas no conhecimento do sector e nas experiências de sucesso (estudo de casos);

- § O reforço das acções de formação, quer dos intermediários quer nos beneficiários do crédito, em ferramentas básicas de gestão, com vista à melhor afectação dos recursos disponibilizados e ao exercício mais eficiente da actividade geradora de rendimentos;
- § Um melhor aproveitamento das potencialidades induzidas por outros sectores de actividades económicas, com maiores efeitos multiplicadores, como é o caso do turismo.

273. O crescimento sustentável da **Agricultura** deverá basear-se numa abordagem de desenvolvimento integrado e participativo dos diferentes sectores agrícolas (produção vegetal, animal e silvícola) e não agrícolas (turismo rural etc.), capaz de otimizar retornos económicos sustentáveis com base nas potencialidades das diferentes zonas agro-ecológicas. Os principais eixos desta política compreendem: i) a valorização durável e integrada dos recursos hídricos e fundiários, ii) a valorização dos produtos agrícolas, iii) o reforço das capacidades técnicas humanas e sociais, iv) o reforço das capacidades físicas económicas e financeiras, e o v) reforço das capacidades de formulação de políticas e institucionais.

274. As medidas de política prioritárias justificativas do apoio público ao sector concentram-se assim no ordenamento integrado das bacias hidrográficas, na promoção de serviços financeiros rurais orientados para os investimentos rentáveis, na promoção do uso e gestão eficiente e racional dos recursos hídricos, nomeadamente a generalização da micro-irrigação, o aproveitamento das águas residuais, a investigação aplicada e a introdução e a divulgação de novos pacotes tecnológicos como a selecção varietal, a hidroponia, a introdução de raças melhoradas, e outros. Estes factores contribuirão para minimizar os constrangimentos naturais, aumentar a produtividade e a produção e, em geral, melhorar a qualidade de vida da população rural.

275. No domínio da **segurança alimentar**, consideram-se os seguintes objectivos:

- § Promover o desenvolvimento sustentável do sistema agro-alimentar nacional (aumento da produção/productividade e diversificação), para assegurar uma oferta adequada e permanente de bens alimentares à população, promovendo a distribuição e a comercialização dos produtos agrícolas. O desenvolvimento do sistema passa pela modernização das tecnologias de produção, aplicação das tecnologias de informação e comunicação na agricultura e sistemas de rega sofisticados.
- § Garantir a disponibilidade e estabilidade alimentares no abastecimento dos mercados centrais e periféricos, assegurando o normal funcionamento do mercado de bens alimentares e uma gestão que envolva o sector privado comercial no abastecimento do mercado.
- § Melhorar as condições de acesso dos grupos e zonas vulneráveis à alimentação e aos serviços sociais de base nos meios urbanos e rurais.
- § Melhorar os dispositivos de prevenção e gestão das crises conjunturais no quadro do sistema de segurança alimentar, implementando um sistema de informação sobre a segurança alimentar que permita antecipar as crises e minimizar os seus efeitos sobre as populações mais desfavorecidas. A funcionalidade do dispositivo deve apoiar a coordenação inter-institucional, o que facilita a tomada de decisão pelas diferentes instituições governamentais, organizações da sociedade civil e agências internacionais intervenientes no país.
- § Reforçar a capacidade institucional dos actores e promover uma boa gestão da segurança alimentar. A gestão sustentada do sistema de segurança alimentar passa pelo envolvimento dos parceiros internos e externos, do sector privado, das colectividades locais, municipais e regionais, e de toda a sociedade civil, na definição das linhas de orientação e dos objectivos a atingir em matéria de segurança alimentar, e pela capacitação técnica e institucional dos diferentes actores.

- § Promover a segurança sanitária e a qualidade dos alimentos e da água, com vista à protecção da saúde pública e do consumidor, através da promoção da informação e da educação alimentar e nutricional da população. Devem ser implementadas medidas visando os cuidados de higiene, a melhoria da dieta alimentar e o bem-estar nutricional da população, sobretudo da mais vulnerável.

276. O desenvolvimento das Pescas pode dar um contributo importante para a redução da pobreza. Na verdade, a maior parte do valor acrescentado bruto das pescas é representado pela pesca artesanal. Considerado como sector estratégico para o desenvolvimento do país, as medidas que contribuam para a reorganização e desenvolvimento do sector, nomeadamente o crescimento da base produtiva, a construção de novas infra-estruturas, a exploração sustentável dos recursos, a fiscalização da ZEE, a investigação e avaliação dos principais recursos, concorrem para minimizar a situação de pobreza de homens e mulheres que têm a pesca como principal actividade ou como actividade complementar. Em concreto, as linhas de política prioritária incluem:

- § Promoção da gestão e da exploração racional e sustentável dos recursos haliêuticos;
- § Promoção da gestão e da exploração racional e sustentável dos recursos haliêuticos, afim de preservar o equilíbrio durável do ecossistema;
- § Modernização das infra-estruturas produtivas pela introdução de novas tecnologias;
- § Diversificação da produção, reforço dos circuitos de comercialização e valorização dos produtos do mar, visando o mercado interno e externo, sobretudo através da promoção de indústrias de transformação, para uma contribuição acrescida do sector em termos de emprego e de exportações;
- § Reforço da capacidade técnica e profissional dos diferentes actores do sector para o seguimento e controlo participativo, incluído o controlo sanitário e de qualidade dos produtos de pesca. Criação de uma etiqueta para identificação internacional dos produtos de Cabo Verde;
- § Adequação das modalidades de financiamento do desenvolvimento do sector das pescas à necessidade e às características específicas do sector (crédito bancário, subvenções do Estado, etc.);
- § Desenvolvimento da aquacultura, contribuindo para o crescimento da produtividade do sector;
- § Reforço da cooperação regional, sub-regional e internacional visando: i) uma exploração racional e a preservação dos recursos haliêuticos; ii) a expansão das actividades de pesca para além da ZEE do país.

277. No sector do **Turismo**, as linhas de orientação assumidas pelo governo decorrerão do Plano Estratégico do Desenvolvimento do Turismo, em fase de elaboração. Todavia, algumas linhas de orientação parecem estar já adquiridas:

- § O turismo será estruturado com base numa estratégia de crescimento consensualmente conseguida junto dos municípios e do sector privado, preservando o património ambiental, histórico e cultural. É neste quadro que se estão a criar as condições organizacionais com vista ao financiamento das infra-estruturas básicas necessárias à expansão turística nas ilhas do Sal, Boavista e Maio, bem como nas ilhas de S. Vicente e Santiago;
- § A estratégia de desenvolvimento do turismo é vista numa óptica multisectorial. Nesse contexto, os sectores a montante do turismo, como a agricultura e os transportes, designadamente na ligação entre ilhas, serão objecto de medidas de apoio.;
- § A promoção turística vai ser feita de modo mais agressivo e num quadro organizacional próprio;

- § O apoio às empresas e aos promotores turísticos, concedendo os incentivos financeiros ajustados às suas necessidades;
- § O impacto ambiental do turismo é um dos vectores principais das políticas de promoção do sector, assegurando-se a preservação dos recursos naturais e um planeamento urbanístico adequado;
- § A promoção da participação da comunidade cabo-verdiana, emigrada e residente, nos investimentos turísticos.
- § O desenvolvimento de uma escola de hotelaria de modo a garantir a qualidade da mão-de-obra necessária ao crescimento do sector
- § A avaliação dos custos e os benefícios económicos e sociais, culturais e ecológicos de grandes projectos turísticos, favorecendo aqueles que melhor se harmonizam com os interesses sociais, ambientais e culturais do país.

278. A articulação do sector do Turismo com a política ambiental é vital para se assegurar o desenvolvimento do sector e a sua sustentabilidade na base de padrões de qualidade. Por essa razão serão promovidas e implementadas medidas, aliás definidas no âmbito do PANA II, que assegurem a diversificação da oferta dos produtos turísticos nacionais e o desenvolvimento de um maior esforço promocional do eco-turismo, tanto balnear como de montanha. Em complemento, procurar-se-á assegurar a integração das preocupações ambientais na formação profissional turística e ter-se-á em conta a necessidade imperiosa de reduzir o impacto negativo das actividades turísticas, através de uma gestão adequada dos resíduos sólidos e do tratamento das águas residuais.

279. O plano estratégico de desenvolvimento do turismo terá em devida conta a articulação com os sectores que são vitais para a sua sustentabilidade, como sejam as infra-estruturas de transporte, energia, água e saneamento, a educação e a saúde, e o ordenamento do território.



### Eixo 3: Desenvolver e valorizar o capital humano

A valorização dos recursos humanos pressupõe a melhoria do **sistema educativo** e o reforço da formação profissional. Melhoria do sistema educativo significa ampliar o atendimento da pequena infância, imprimir qualidade a todos os níveis de ensino, tendo em atenção a redução das assimetrias regionais, sociais e de género, mas neste contexto significará fundamentalmente promover o acesso ao Ensino Secundário de forma a elevar o nível geral de educação da população, e fornecer aos jovens as ferramentas necessárias através da orientação escolar e vocacional/profissional, criando-lhes alternativas para a formação profissional e especialização, e permitindo-lhes uma adequada inserção na vida activa. Significa também organizar o Ensino Superior enquadrando as instituições actualmente existentes e sobretudo criar as condições para o desenvolvimento de uma capacidade endógena de conhecimento através da investigação nos diferentes domínios da ciência e tecnologia respondendo às reais necessidades das populações.

O reforço da **formação profissional**, indubitavelmente uma medida de política essencial para a redução da pobreza, visa aumentar a qualificação da mão-de-obra, qualquer que seja a sua formação escolar de base (básico, secundário, pós-secundário), criando uma alternativa profissionalizante para os jovens que abandonam o sistema de ensino. A formação profissional garante uma especialização em áreas diversificadas, no pressuposto da criação de projectos de vida auto-sustentáveis, susceptíveis de responderem às necessidades do mercado.

Apesar da evolução positiva de alguns indicadores de **Saúde**, a reforma do sector é indispensável à luta contra a pobreza, nomeadamente no que se refere à melhoria do acesso dos pobres aos serviços de saúde. As principais prioridades da política de saúde estão centradas na promoção da saúde sexual e reprodutiva, na saúde materno-infantil, na vigilância integrada das doenças com potencial epidémico, na luta contra as doenças não transmissíveis. Estas linhas de orientação deverão ser apoiadas pela estruturação do sistema de saúde e pelo desenvolvimento dos recursos humanos. A promoção da equidade no acesso aos cuidados de Saúde constitui, igualmente, um pilar fundamental nas opções políticas do Governo, como um dos principais instrumentos na luta contra a pobreza.

A reorientação das **despesas orçamentais** para os sectores da educação e da saúde favorecem a acumulação de capital humano, o que deverá acelerar o crescimento económico. Para que este crescimento seja feito numa base de equidade, a alocação dos recursos financeiros naqueles sectores, terá como grupos alvos preferenciais os estratos da população mais vulneráveis, em particular jovens e mulheres.

280. O sector da **Educação** assume um papel central na estratégia de crescimento e de redução da pobreza. Essa posição decorre da constatação de os indicadores de pobreza indicarem uma forte correlação entre o nível de instrução e a pobreza. Na verdade, a probabilidade de se ser pobre aumenta numa relação inversa com o nível de instrução. Procurando responder aos desafios que se colocam, a estratégia a seguir parte de um modelo de valorização dos recursos humanos englobando, de forma articulada, os vários segmentos de ensino, do nível pré-escolar ao ensino superior.

281. O governo de Cabo Verde, no que se refere ao sector da educação e formação profissional, definiu duas grandes opções: i) o desenvolvimento do capital humano e a orientação do sistema de ensino/formação para as áreas prioritárias do desenvolvimento e ii) a promoção de uma política global de desenvolvimento social, combatendo a pobreza e reforçando a coesão e a solidariedade<sup>60</sup>. A definição daqueles objectivos estratégicos enquadra-se, por sua vez, nas agendas de *Educação para Todos*, aprovada em Dakar em 2000 e na *Declaração do Milénio*, as quais colocam no centro das atenções, as estratégias que visam essencialmente a melhoria do acesso e da qualidade das aprendizagens escolares, respeitando os princípios da equidade e de género<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> Ver, Cabo Verde.2002. Chefia do Governo. As Grandes Opções do Plano: Uma Agenda Estratégica, pp.48-5

<sup>61</sup> UNESCO (2001), Rapport de Suivi sur l'éducation pour tous. p.7

282. A política educativa rege-se actualmente pelas orientações políticas contidas no Programa do Governo para a VI legislatura, (2001-2005), pelas Grandes Opções do Plano, e pelo Plano Nacional de Desenvolvimento (2002-2005), de onde decorrem os seguintes objectivos estratégicos: i) promover a equidade e melhorar o funcionamento da educação pré-escolar por forma a criar condições para a sua generalização progressiva; ii) melhorar a qualidade do Ensino Básico; iii) adequar os recursos do Ensino Secundário às exigências do desenvolvimento; iv) promover o desenvolvimento do Ensino Superior; v) combater o analfabetismo e promover a educação/formação de adultos ao longo da vida; vi) desenvolver a formação profissional, por forma a valorizar os recursos humanos, adequando-os às exigências do exercício da cidadania, do crescimento e da competitividade do país; vii) consolidar a Acção Social Escolar; viii) promover uma política nacional da juventude e desporto que permita uma melhor integração dos jovens na vida social.

283. Na perspectiva da redução da pobreza, as acções a desenvolver serão orientadas para:

- § A formação e reciclagem de educadores de infância bem como o alargamento progressivo das cantinas escolares ao pré-escolar (cerca de 50% dos jardins);
- § A diminuição da percentagem de professores sem formação; aumento (triplicação dos formandos nas escolas de formação de professores); implementação de modelos alternativos de formação de professores; priorização de concelhos, zonas e grupos sociais com necessidades educativas prioritárias para a realização do objectivo de educação para todos; melhoria da qualidade do ensino da Matemática e Língua Portuguesa através do uso da rádio (projecto IRI-CV); combate às assimetrias regionais e sociais no acesso à educação de qualidade; melhoria das condições físicas das escolas e alargamento da rede (construção e reparação de escolas, construção de WC e gabinetes de gestores);
- § A programação da extensão da rede física tendo em vista a generalização do primeiro ciclo, 7º e 8º anos, pacote BADEA e OPEC... (Achada Falcão, Órgãos, Chão Bom, Achada Leitão, Cidade Velha, Ponta Verde, Cova Figueira, Mosteiros, Maio, Ribeira das Patas, Tarrafal SN, S. Domingos, Boa Vista);
- § O reforço das actividades de alfabetização nas zonas/concelhos com indicadores mais desfavoráveis; entrada em funcionamento dos estúdios da Rádio Educativa e reforço da acção educativa e formativa para vários segmentos do sistema (EBI, EBA e FP); novas estratégias de mobilização de recursos humanos (voluntários cívicos) para o relançamento da AEA;
- § A reforma da política e práticas de atribuição de bolsas de estudos; reforço das instituições de ensino superior (IES); avaliação das IES em CV; abertura de novos cursos nas instituições nacionais de ensino superior em CV e sua valorização na política de bolsas de estudos;
- § O aumento da oferta formativa Ensino Técnico/Formação Profissional nas escolas técnicas (experiência piloto na ESPCR em parceria com o GR das Canárias); reforço da componente formação profissional nas actividades de educação de adultos; lançamento de programas de formação de formadores; definição de uma rede nacional de formação profissional que integra escolas técnicas, centros de formação profissional e estruturas de emprego;
- § A retoma da cobertura total das cantinas escolares no EBI e extensão progressiva ao pré-escolar; criação de um novo programa de apoio ao pagamento das propinas para alunos carenciados do secundário; formação e dinamização de acções no âmbito da saúde escolar.

284. O enfoque sobre as medidas que visem ao mesmo tempo melhorar a empregabilidade e as qualificações da mão-de-obra, particularmente as dirigidas às populações de risco de pobreza, é o melhor meio para reforçar a ligação entre o crescimento económico e a diminuição da pobreza. Esta é uma das perspectivas visando a

acumulação do capital humano, pelo desenvolvimento do sistema de formação inicial mas também pelo desenvolvimento dum sistema de **formação profissional** que permita melhorar a *empregabilidade* da mão-de-obra cabo-verdiana.

285. As Grandes Opções do Plano estabelecem como uma das prioridades para o desenvolvimento de Cabo Verde, “Desenvolver o Capital humano e orientar o sistema de ensino e formação para as áreas prioritárias do desenvolvimento”. Neste contexto, a formação profissional merece uma atenção especial no quadro do Programa do Governo, associando-a à competitividade e ao desenvolvimento económico de Cabo Verde. Assim sendo, a formação profissional deve ser dirigida para sectores que revelem maiores vantagens comparativas, na base da formação contínua em parceria com as empresas.

286. Destacam-se os seguintes objectivos prioritários:

- § Aumento das estruturas físicas de apoio e da oferta de formação profissional, com a implementação de acções de formação profissional nas escolas técnicas e alargamento da rede de centros de emprego com capacidade para promover formação profissional;
- § Melhoria da articulação entre o sector da Educação e o sector da Formação Profissional, com reflexos significativos na utilização de recursos humanos, financeiros e materiais;
- § Início da regulamentação da formação profissional, após a publicação do Regime Jurídico da Formação Profissional que estabelece cinco níveis de formação profissional.

287. Finalmente, a promoção da formação deve ser programada e suportada por um sistema eficiente e eficaz de informação do mercado de trabalho e de formação. Daí decorre a necessidade de elaboração de um Plano Estratégico da Formação Profissional que deverá ser precedido pela elaboração de um Livro Branco e do relançamento dos inquéritos ao emprego, às estruturas e modalidades de formação e ao diagnóstico das necessidades de formação profissional.

288. No sector da **Saúde**, identificam-se os seguintes objectivos prioritários, que no seu conjunto deverão ter um impacto significativo sobre a pobreza, na medida em que concorrerão para aumentar a cobertura das necessidades, melhorar a qualidade das prestações e promover a equidade. Assim, pretende-se:

- § Reforçar os Centros de Saúde, com prioridade para as zonas rurais;
- § Reabilitar os hospitais de referência a nível nacional;
- § Reforçar a capacidade dos recursos humanos, incluindo formação especializada, de modo a aumentar a sua capacidade para utilizar os instrumentos de planeamento e gestão;
- § Melhorar a capacidade de planificação, organização, gestão e avaliação do sistema através do reforço do Sistema de Informação Sanitária;
- § Melhorar os serviços, no domínio da detecção precoce de doenças de transmissão fecal oral, tendo em conta a fragilidade do meio ambiente e a forte exposição das populações mais carenciadas;
- § Reforçar os programas e estratégias prioritárias (Atenção Integrada às Doenças da Infância-AIDI, Programa Alargado de Vacinação-PAV, HIV/SIDA, Tuberculose, Saúde Reprodutiva-SR, e Vigilância Integrada das Doenças e Resposta-VIDR) com dotação em pessoal, equipamentos e consumíveis;
- § Definir uma estratégia para a prevenção e combate às doenças não transmissíveis com base no respectivo conhecimento;
- § Reforçar a participação da população na promoção e defesa da saúde, através do reforço da cooperação entre os sectores e os organismos da sociedade civil.

289. Cabe sublinhar que a intervenção no domínio do HIV/SIDA tem sido apoiado com um projecto do Banco Mundial, no montante de US\$9 milhões, o qual tem como objectivos específicos mitigar os impactos socio-económicos da doença, a nível individual, familiar e das comunidades, sustentando assim uma população economicamente produtiva, e ainda o estabelecimento de uma capacidade nacional sustentada para responder à epidemia.

#### **Eixo 4: Melhorar e desenvolver as infra-estruturas básicas<sup>62</sup>, promover o ordenamento do território e salvaguardar o ambiente**

A estratégia a seguir no domínio do ordenamento do território visa contribuir para uma gestão eficiente e parcimoniosa do território e dos recursos naturais, a bem do desenvolvimento económico e social sustentável, da defesa e salvaguarda do ambiente e da melhoria da qualidade de vida.

As linhas de orientação estratégica do sector dos transportes (infra-estruturas e serviços) visam contribuir para a redução da pobreza, para o desenvolvimento económico e para a unificação do espaço nacional, através de sistemas de transportes eficazes e sustentáveis <sup>(\*)</sup>. A estratégia sectorial concebida pelo governo constitui uma base para a mobilização de financiamento interno e externo.

O desenvolvimento das infra-estruturas visa em primeiro lugar desencravar certas ilhas e facilitar uma integração dos mercados de bens e serviços. É uma condição necessária para promover um processo de especialização que permitirá a certas ilhas uma maior especialização nas actividades onde elas detenham vantagens comparativas potenciais e de reforçar os efeitos de arrastamento do crescimento de certos sectores, como o turismo, sobre outros sectores da economia.

Do mesmo modo, a melhoria das infra-estruturas sociais deve permitir uma integração dos mercados locais do trabalho no mercado nacional do trabalho, o que a prazo é o melhor meio para melhorar a locação dos recursos da produção (do trabalho, nomeadamente) e de sustentar um crescimento forte.

(\*) Reunião de Consulta com os Parceiros de Desenvolvimento de Cabo Verde, Praia, 29-30 Abril de 2003

290. As orientações estratégicas no domínio do **ordenamento do território** são:

- § Conceber e implementar uma abordagem nacional de ordenamento do território que, em primeiro lugar, abarque todo o território nacional, particularmente as zonas de planeamento especial, que, em segundo lugar, tenha por objecto de intervenção as actividades com forte impacto sobre o território e que, em terceiro lugar, se estribe na prevalência de uma "cultura" de articulação, de concertação, de coordenação e de complementaridade, por parte dos sectores envolvidos;
- § Proceder ao cabal ordenamento dos espaços urbanos e rurais, das bacias hidrográficas, das zonas turísticas especiais, da orla costeira e dos parques industriais, como meio de potenciar o território como factor de bem-estar dos cidadãos e de competitividade da economia;
- § Ter presente a preocupação da luta contra a pobreza, tanto por razões de sustentabilidade social e de equidade e justiça social, como pelo facto da pobreza poder engendrar uma forte pressão sobre o território e os recursos naturais, contribuindo assim para a degradação ambiental.

291. No sector dos **transportes** definiram-se como eixos estratégicos<sup>63</sup>:

- § Introduzir sistemas de gestão baseados em princípios comerciais, com um quadro regulamentar apropriado;
- § Pôr a tónica nos níveis de serviço; estes devem responder às necessidades do utilizador, tornando acessíveis os serviços mínimos de transporte a toda a população;
- § Introduzir políticas, quadros institucionais e mecanismos de financiamento que permitam a manutenção contínua das infra-estruturas, de maneira a garantir a sua durabilidade;

<sup>62</sup> Neste eixo classificam-se as infra-estruturas de natureza transversal. As infra-estruturas específicas, de cada sector, são consideradas no sector a que pertencem (por ex. Saúde, Educação, etc).

<sup>63</sup> O sector tem sido apoiado por um projecto do Banco Mundial no montante de US\$17,5 milhões, estando actualmente em fase de preparação de um projecto adicional de US\$25 milhões.

- § Recentrar os papéis do sector público e do privado. O Governo desempenhará cada vez mais um papel de planificador e de regulador enquanto o sector privado desempenhará o papel de executor e de gestor.

292. No sub-sector do **transporte rodoviário**, o objectivo central é o de facilitar o comércio e o acesso aos serviços, através de uma rede rodoviária funcional e mantida de forma sustentada; igualmente, visa-se oferecer aos cidadãos uma rede de serviços de transporte rodoviário segura e acessível.

293. Tendo em vista a definição dos critérios de prioridades de investimento, quer no domínio da construção quer no da reabilitação, e atendendo às características específicas de Cabo Verde, a "política deverá ser centrada numa lógica de gestão da rede que assegure uma efectiva conectividade das localidades e não apenas em critérios de rentabilidade económica clássica"<sup>64</sup>.

294. O governo está empenhado no reforço institucional do sector dos transportes, centrando a sua atenção nos seguintes eixos: i) apoio institucional à Direcção-Geral dos Transportes Rodoviários; ii) assistência na gestão do sector rodoviário, nomeadamente no apoio à elaboração de estudos de criação do Instituto de Estradas e Reforma do Fundo Rodoviário; iii) assistência técnica na preparação e implementação do Plano Rodoviário Nacional.

295. Uma das questões-chave para os transportes rodoviários é a criação de um quadro jurídico e regulamentar apropriado, tendo em conta a regulamentação dos serviços de transporte, incluindo a clarificação dos papéis dos sectores público e privado, e dentro do próprio sector público, designadamente entre a administração central e local. Tal regulamentação deverá clarificar as atribuições e competências das instituições públicas com responsabilidades de intervenção no sector dos transportes colectivos urbanos de passageiros, ultrapassando as disfunções que actualmente se verificam, nomeadamente na articulação entre as Câmaras Municipais e a Direcção-Geral dos Transportes Rodoviários.

296. Para o efeito, definem-se as seguintes medidas de política:

- § Racionalizar a gestão rodoviária e encorajar a "comercialização" das estradas, fazendo os utilizadores pagar um preço pela sua utilização;
- § Melhorar gradualmente a rede rodoviária na base de um Plano Rodoviário Nacional;
- § Promover a qualidade do transporte urbano e inter-urbano, em colaboração com os municípios, apoiando o desenvolvimento dos operadores privados;
- § Estabelecer um quadro legislativo e regulamentar apropriado;
- § Melhorar a segurança rodoviária e limitar os impactos negativos sobre o ambiente físico e social.

297. No **sector marítimo**, distingue-se entre o transporte inter-ilhas e o transporte internacional. No que se refere ao primeiro segmento, a política de transporte será orientada por forma a facilitar a integração económica das ilhas que constituem o arquipélago, minimizando a barreira natural que fragmenta o mercado interno, e tornando a distribuição local e para exportação muito mais fluida e eficiente. Desta forma será possível disseminar pelas ilhas os efeitos multiplicadores suscitados pelos sectores mais dinâmicos, designadamente o turismo, distribuindo assim melhor os efeitos benéficos do crescimento por todo o território nacional.

298. Os objectivos do sector são: a integração do mercado interno e a melhoria dos serviços marítimos internacionais e inter-ilhas. Para o alcance daqueles objectivos,

---

<sup>64</sup> Reunião de Consulta com os Parceiros de Desenvolvimento de Cabo Verde, Praia, 29-30 Abril de 2003

estabelecem-se como medidas de política: i) modernizar a gestão do sector marítimo; ii) melhorar as cadeias de serviços de transporte marítimo.

299. Tais objectivos visam responder às exigências de um sector fundamental para assegurar a competitividade da economia de Cabo Verde. O principal desafio é a modernização da gestão do sector que crie condições favoráveis ao investimento e garanta uma oferta de serviços adequados. Inclui-se uma reformulação do quadro jurídico, clarificando as funções dos três grupos de acções sectoriais : i) a instituição reguladora, ii) a gestora dos portos e iii) os operadores privados. Neste contexto, prevê-se o reforço da capacidade da Administração Marítima para assegurar que o país mantém as suas obrigações no quadro das convenções internacionais e que as normas técnicas e de segurança sejam respeitadas em coordenação com outros serviços interessados (polícia, alfândega, segurança costeira, etc.).

300. A modernização da gestão portuária será feita através da aplicação progressiva de uma abordagem de «*landlord port*» em que os serviços portuários, actualmente prestados pela ENAPOR, serão concessionados mediante contratos de desempenho. Os investimentos para as infra-estruturas e os equipamentos portuários serão definidos em função dos planos directores para todos os portos.

301. No **subsector aéreo**, visa-se facilitar o desenvolvimento económico e social através de um transporte competitivo e adequado às necessidades de desenvolvimento, em particular do turismo. As medidas de política correspondentes centram-se na: i) na modernização dos sistemas de navegação e aeroportuários, ii) na promoção da integração regional no mercado da sub-região africana.

302. Na verdade, pretende-se criar uma plataforma para o reforço das ligações aéreas nos corredores de tráfego "Europa-Américas-África". Para isso, será necessário prever o redimensionamento dos aeroportos e dos aeródromos locais em função dos planos directores em curso e da modernização dos instrumentos técnicos e de navegação. No que diz respeito aos serviços de transporte inter-ilhas, o desafio maior é o de encontrar soluções viáveis de incentivos a oferecer pelos serviços em linhas deficitárias crónicas.

303. No **sector energético** regista-se a conclusão, em Novembro de 2003, do Plano Energético Nacional, cobrindo o período de 2003 a 2012. O plano define como objectivo global da Política Energética em Cabo Verde: "Garantir a satisfação das necessidades energéticas da população e da economia do país, disponibilizando energia em quantidades suficientes e a um custo que contribua para a melhoria do bem-estar e da qualidade de vida da população e para a competitividade da economia nacional, sem criar desequilíbrios macroeconómicos ou ambientais ou ainda agravar a dependência externa." Daqui decorrem os seguintes objectivos específicos:

- § Consolidação do Sector Energético em Cabo Verde. O crescimento acelerado de muitos indicadores faz acreditar ser possível atingir metas ambiciosas de penetração de formas comerciais de energia em todo o país e em todos os estratos socio-económicos. Para o efeito, actuar-se-á a três níveis: i) *estrutural*, o que implica melhorar as infra-estruturas de produção, armazenamento, transformação, transporte e distribuição de energia, de modo a cobrir a maior área do território nacional, ii) *de acesso*, aumentando o acesso da população às formas comerciais de energia; iii) *institucional*, criando condições legais para o adequado funcionamento do sector, definindo competências, dotando os organismos existentes de meios para a definição de políticas e adaptação de tecnologias e criando as entidades de regulação;
- § Garantia da Segurança do Abastecimento em Cabo Verde, através i) da diversificação das fontes energéticas, recorrendo sobretudo a utilização de recursos endógenos, visto que o gás natural não parece ser opção por razões de escala; e ii) da criação e manutenção de

reservas estratégicas, reorganizando as infra-estruturas de armazenamento dos derivados do petróleo de modo a manter um mínimo de capacidade na gestão do aprovisionamento;

- § Garantia da Competitividade da Economia Nacional. Através dos instrumentos ao seu dispor, o Estado poderá actuar para garantir que a utilização de energia possa ser um factor de incremento da competitividade da economia através: i) da regulamentação e política de preços e tarifas; ii) do incentivo à concorrência, à produção descentralizada e à auto-produção; iii) do incentivo à limitação do desperdício e perdas no consumo de energia; iv) do incentivo a melhoria da eficiência nos sistemas de oferta de energia;
- § Minimizar o impacto ambiental da produção, transformação e utilização da energia. Trata-se de um objectivo que será plenamente satisfeito se os três primeiros forem cumpridos. A limitação do consumo, uma maior eficiência na oferta e o recurso às energias renováveis terão um impacto visível na minimização do impacto ambiental do uso da energia.

304. Refira-se por fim que a incineração de resíduos sólidos urbanos apresenta-se como um meio de reduzir a poluição urbana local, assaz preocupante em Cabo Verde. É ainda possível limitar as emissões de poluentes atmosféricos com um maior rigor no estabelecimento das especificações dos combustíveis, quer para consumo no sector industrial, quer no dos transportes.

305. A política do sector da **distribuição de água** potável a nível dos principais centros urbanos tem sido a extensão da rede pública de distribuição de água. A prioridade é dada aos bairros mais carenciados de forma a permitir o acesso generalizado à maioria da população numa perspectiva de médio/longo prazo. Esta política permitirá o encerramento gradual de grande parte dos fontanários existentes nos principais centros urbanos e a ligação de algumas destas infra-estruturas à rede pública de distribuição, facto que contribuirá para a alteração significativa da situação actual, com aumento do número de habitações ligadas à rede pública em detrimento do recurso aos fontanários e camiões cisterna.

306. No domínio do **saneamento básico**, procurar-se-ão parcerias com os municípios e outras entidades envolvidas nomeadamente os serviços de saúde e de educação, o sector privado, as ONG's e as organizações da sociedade civil, tendo em vista o objectivo de desenvolver sistemas de recolha e tratamento de águas residuais e resíduos sólidos nos centros principais e secundários do país.

307. O **ambiente** em Cabo Verde conta agora com um plano estratégico. O *Plano de Acção Nacional para o Ambiente II (PANA II)*<sup>65</sup>, com um período de vigência de 2004-2014, foi recentemente aprovado e pretende projectar o desenvolvimento futuro do país para que seja assegurada a satisfação máxima das necessidades da presente geração sem comprometer as das gerações futuras. Concretamente, em termos gerais, o PANA tem como objectivos:

- § Definir as principais orientações de política de ambiente no quadro das políticas nacionais e regionais de desenvolvimento;
- § Definir as políticas e estratégias de gestão dos recursos naturais, identificando as oportunidades e prioridades de desenvolvimento, e estabelecendo acções visando a utilização dos recursos com o maior grau de eficácia e eficiência possíveis;
- § Definir o quadro institucional e os mecanismos de coordenação inter-sectorial que assegurem a complementaridade das acções propostas, visando o aproveitamento das sinergias entre os diversos sectores;

---

<sup>65</sup> Direcção-Geral do Ambiente (2002), Plano de Acção Nacional para o Ambiente, 2004-2014



- § Definir os instrumentos adequados à execução da política do ambiente e assegurar a sua complementaridade;
- § Promover a integração das preocupações ambientais na planificação do desenvolvimento económico e social, a nível nacional e regional e sectorial;
- § Promover a melhoria das condições de vida das populações em matéria de qualidade e disponibilidade de recursos e tecnologia básicos em termos de conforto, higiene, salubridade e segurança alimentar.

308. O PANA II constitui um exemplo notável de um processo de planeamento descentralizado, quer na fase de preparação quer na fase de implementação. Com base nesta orientação têm sido elaborados os Planos Ambientais Municipais (PAM). Nos seis PAM já elaborados, as áreas de gestão de resíduos, gestão sustentável de água e de recursos naturais (solos e biodiversidade) aparecem como as primeiras prioridades. O ordenamento do território, a capacitação institucional técnica e os programas de educação, formação profissional, informação e sensibilização ambiental constituem uma base essencial para a realização dos programas de conteúdo técnico.

309. Uma outra característica do PANA II é o seu carácter multisectorial. Foram por isso preparados nove Planos Ambientais Intersectoriais (PAIS) cobrindo as áreas da Gestão sustentável de recursos hídricos, Saúde pública, Biodiversidade, Ordenamento do território, Educação, Formação, Informação e Sensibilização, Turismo, Agricultura, Silvicultura e Pecuária, Pescas, Indústria, Energia e Comércio. Considera-se que a harmonização dos planos sectoriais evitará duplicações e a omissão de opções estratégicas.

310. A natureza multisectorial da política ambiental será tida em conta na elaboração do respectivo orçamento, tendo em vista responder às necessidades de financiamento das medidas de natureza ambiental levadas a cabo pelos diferentes ministérios. Igualmente se terá em conta a divisão de responsabilidades e competências entre a administração central e local na implementação da política ambiental.

**Eixo 5: Melhorar o sistema de protecção social, reforçar sua eficácia e garantir a sua sustentabilidade**

A complexidade e a interdependência dos factores que estão na base dos problemas sociais originando aumento dos fenómenos de pobreza, de desigualdade e exclusão sociais, acrescido de insuficiência de recursos humanos, técnicos e financeiros para responder às necessidades das populações mais carenciadas, apontam para a pertinência e a importância de se definir uma estratégia para a área da protecção social em Cabo Verde, integrada nas demais políticas públicas sociais e no processo de desenvolvimento do país.

A Reforma do Sistema da Protecção Social em curso constitui uma das prioridades da agenda política e abrange os diferentes regimes existentes no país: regime da previdência social para os trabalhadores por conta de outrem; dos funcionários públicos e das municipalidades; a protecção social mínima (regime não contributivo) e o regime de protecção contra acidentes de trabalho e doenças profissionais, estando em fase de implementação a previdência social para os trabalhadores independentes.

Este eixo centra-se no desenvolvimento do regime não contributivo, enquadrado no processo de reforma em curso, e visando a protecção das camadas mais vulneráveis da população e a redução da pobreza em estreita articulação com os objectivos de desenvolvimento do milénio. Pretende-se a reformulação dos conceitos, das práticas, das modalidades e dos mecanismos de gestão deste regime de protecção social, adoptando novas estratégias de intervenção, com uma visão multisectorial e integrada, baseada na gestão do risco social. Nessa perspectiva deverá ser reforçada a articulação entre as políticas de protecção social e as demais políticas sociais, que concorrem para a redução da pobreza, designadamente a saúde, a educação, a formação profissional, a segurança alimentar, o saneamento e a habitação.

311. De acordo com as grandes linhas de orientação política contidas no programa do Governo (2001-2005), nas Grandes Opções do Plano e no Plano de Desenvolvimento (2002-2005), foram estabelecidos os seguintes objectivos estratégicos para a área da **protecção social** (regime não contributivo):

- § Formular uma estratégia de protecção social com uma nova abordagem assente na gestão de risco social, com carácter multisectorial e integrado, que permita apoiar as camadas pobres e mais vulneráveis da população na melhoria das suas condições de vida, na prevenção e gestão de riscos sociais;
- § Melhorar a capacidade de intervenção no domínio da protecção social, que deve ter um carácter menos paliativo e assistencialista, devendo evoluir para uma intervenção mais participativa e promocional;
- § Criar um quadro normativo de desenvolvimento nesse domínio, que contribua para a melhoria da articulação e coordenação entre os diferentes intervenientes;
- § Contribuir para o reforço da capacidade de intervenção, particularmente das organizações não governamentais e associações comunitárias, no desenvolvimento de programas dirigidos a grupos específicos da população em situação de risco ou de exclusão social;
- § Promover e apoiar as iniciativas locais e de desenvolvimento comunitário no combate à pobreza e à exclusão sociais;
- § Reforçar a articulação entre as diferentes políticas sociais, particularmente as políticas de saúde, educação e formação profissional, segurança alimentar, habitação e saneamento, que concorrem para a redução da pobreza e garantam o acesso dos grupos mais vulneráveis aos serviços sociais de base.

312. A materialização desses objectivos deve permitir o desenvolvimento de um sistema de protecção social, assente no princípio de solidariedade social e da parceria, onde a comunidade participa na construção de mecanismos de protecção e apoio aos indivíduos, famílias e grupos em situação de carência, de risco e/ou exclusão social.

313. Neste contexto, cabe a implementação de um sistema de pensões e de segurança social financeiramente sustentável. Em concreto, visa-se a gradual unificação dos sistemas existentes, a redefinição do sistema de benefícios dos trabalhadores das FAIMO e o reforço da capacidade do Instituto Nacional de Segurança Social<sup>66</sup>.

### **4.3 O enquadramento macroeconómico da ECRP<sup>67</sup>**

#### *Crescimento económico*

314. A taxa média anual de crescimento no período 2005-2007 deverá ser de 6,5%<sup>68</sup>. A aceleração do crescimento económico em relação ao período precedente<sup>69</sup>, deverá resultar de um conjunto variado de factores. Destaca-se em primeiro lugar o investimento interno bruto, que na óptica da formação bruta de capital fixo atingirá em média 23,1% em relação ao PIB, contra 20,2% para o período 2001-2004. O investimento privado verá reforçado o seu peso no PIB, ascendendo em média a 16,0%, ou seja, 1,3 pontos percentuais acima do valor do período antecedente. Relativamente à taxa de crescimento, deverá também conhecer uma aceleração, crescendo em média e em termos nominais 15,3% contra 10,6% no período antecedente. O investimento público apresenta igualmente uma trajectória ascendente em relação ao PIB, 7,1% em média contra 5,5%, reflexo do esforço de investimento a realizar por parte dos poderes públicos, indispensável à concretização das metas fixadas na estratégia de redução da pobreza. Em média e em termos nominais, deverá crescer 17,7% em 2005-07 contra 6,8% em 2001-04.

315. Para além do contributo decisivo do sector privado para o crescimento económico, prevê-se que o sector público contribua para o crescimento, quer pela via de um esforço acrescido em termos de investimento público quer na perspectiva da sua canalização, de forma preferencial, para as áreas com maior impacte na redução da pobreza, como sejam a educação, a saúde e as infra-estruturas.

316. As exportações constituirão, do lado da procura, um dos principais factores de crescimento, para o que contribuirão as reformas estruturais com incidência na competitividade da economia. Deste modo, prevê-se que as exportações de bens e serviços cresçam durante o período em média e em termos nominais em torno de 13,2%. Em 2007 prevê-se que as exportações de bens e serviços ascendam a cerca de 38,2% do PIB, valor significativo tendo em conta o contexto de estabilidade de preços antecipado a nível interno e internacional, e traduzindo também uma evolução favorável do reforço do peso dos bens e serviços transaccionáveis na economia.

317. O investimento directo estrangeiro, cujo desempenho tem ficado aquém do seu potencial, em termos da sua contribuição para o crescimento económico, deverá ao longo do período evidenciar um comportamento muito mais favorável, atingindo em média anualmente e em termos nominais cerca de US\$ 64,2 milhões, contra os US\$ 15,8 milhões registados, em média, na balança de pagamentos de 2001 a 2004. Para esta evolução, em

---

<sup>66</sup> Estas acções contam com o financiamento do projecto “Crescimento e Competitividade” do Banco Mundial.

<sup>67</sup> 1 US\$ = 88,837 \$ ECV (câmbio de referência do BCV, de 20 de Julho de 2004)

<sup>68</sup> Ver Quadros 2.7 2 2.8 do Anexo Estatístico

<sup>69</sup> No período 2001-2003 a taxa média anual do crescimento do produto foi de 5%, prevendo-se uma ligeira aceleração para 5,5% em 2004.

estreita articulação com as exportações de bens e serviços, deverão contribuir a melhoria da competitividade da economia do país, do quadro institucional e da promoção externa, em resultado nomeadamente da operacionalização da nova agência cabo-verdiana de promoção do investimento e do turismo e duma envolvente internacional mais favorável associada à retoma. Em termos sectoriais cabe destacar o maior dinamismo previsto a nível dos sectores do turismo, que beneficiará ainda da operacionalização da Sociedade de Desenvolvimento Turístico para a Boavista e Maio, e dos transportes e comunicações.

318. Do lado da oferta prevêem-se as seguintes taxas de crescimento para os principais sectores: agricultura, silvicultura e pecuária 4,5%; pescas 8,8%; indústria e energia 10,4%; construção 7,1%; hotelaria 10,1%; transportes e comunicações 7,4%. Estes sectores deverão conhecer uma aceleração da taxa média de crescimento face ao período anterior. Pelo contrário, o sector do comércio deverá estabilizar-se em torno dos 5%, com uma ligeira redução da taxa média de crescimento face a 2001-2004.

### *Finanças Públicas*

319. O comportamento das finanças públicas deverá pautar-se pela persistência duma gestão prudente, em consonância com a política global de estabilidade macroeconómica, de crescimento sustentável e de redução da pobreza. As finanças públicas deverão reflectir a preocupação com a estrutura da despesa pública, patente designadamente na evolução do saldo corrente primário, num contexto caracterizado por um esforço acrescido do lado do investimento público, aplicado de forma prioritária em áreas cruciais para a redução da pobreza.

320. As receitas totais durante o período deverão atingir em média cerca de 27,6% do PIB, com um montante de cerca de US\$ 345.6 milhões em 2007. Em relação às receitas fiscais, o valor médio para o período deverá situar-se em torno de 19% do PIB. No que concerne os donativos, deverão ascender a cerca de 5,7% do PIB.

321. Quanto à despesa pública, deverá totalizar cerca de 34,6% do PIB, no quadro de uma trajectória descendente em termos relativos. As despesas correntes deverão também evidenciar um peso decrescente no PIB, de tal modo que, em média e em termos relativos, não deverão ultrapassar 20% do PIB.

322. O investimento público deverá ser marcado pelo reforço do seu peso no PIB, com um valor médio em relação ao PIB de 14,2%, em média, mais 3,3 pontos percentuais face ao período antecedente. Ainda durante este período, a sua evolução deverá caracterizar-se por um percurso ascendente contrariamente ao período anterior, marcado por oscilações. A taxa média anual de crescimento prevista é de 17,7% em termos nominais contra 6,8% no período antecedente.

323. O saldo orçamental global, incluindo donativos, durante o período deverá em média atingir cerca de 7% do PIB, no quadro de uma trajectória descendente e assumindo a existência de um hiato de financiamento. Todavia, admitindo a necessária mobilização de recursos suplementares sob a forma de donativos para cobrir o diferencial de financiamento, o défice global deverá atingir em média cerca de 4,8% do PIB. Considerando por um lado, que o valor do défice global resulta fundamentalmente do esforço de investimento público e por outro, que os investimentos considerados revelam-se imprescindíveis para a realização das metas fixadas no âmbito da redução da pobreza, o montante de recursos externos a mobilizar, designadamente sob a forma de donativos, constitui uma variável crítica ao sucesso desta estratégia.

324. O saldo corrente primário<sup>70</sup> durante o período deverá atingir sempre valores positivos, traduzidos num excedente médio à volta de 3,8% do PIB.

325. Finalmente, no que se refere à evolução da dívida pública, quer a componente interna quanto a externa, deverão evidenciar uma trajectória compatível com a sustentabilidade da política macroeconómica, com realce para a política orçamental, devendo o rácio da dívida pública em relação ao PIB apresentar uma tendência decrescente, evolução para a qual deverá contribuir a aceleração da taxa de crescimento do PIB durante o período.

326. Não obstante o esforço de contenção das despesas correntes, com vista à libertação de recursos para o investimento público, a mobilização de recursos externos continua a revelar-se imprescindível à concretização do programa de investimentos públicos, constituindo no quadro deste cenário macroeconómico uma condição *sine qua non* à concretização das metas de redução da pobreza fixadas no DECRP.

### *Situação Monetária*

327. As metas monetárias fixadas no âmbito do cenário macroeconómico para 2005-2007 são consistentes com a preservação da estabilidade de preços, da credibilidade do regime cambial, reflectida no reforço do nível de reservas cambiais em relação às importações de bens e serviços e com a disponibilização de recursos internos para o financiamento do desenvolvimento, realçando-se a este nível o aumento do peso do crédito ao sector privado na estrutura do crédito interno líquido total.

328. A massa monetária alargada deverá crescer abaixo de dois dígitos ao longo do período, numa evolução globalmente em linha com a do PIB nominal e no quadro duma hipótese de velocidade de circulação da moeda constante. Assim, durante o período, com base numa evolução ascendente, a massa monetária deverá crescer em média 8,6%, aumentando para 9,2% no final do período.

329. O crédito interno líquido deverá ascender a cerca de US\$ 758,7 milhões em 2007, com uma média em torno de US\$ 718,2 milhões, traduzida numa taxa média de crescimento anual de cerca de 5,3%. Por componentes, o crédito à economia deverá alcançar o montante médio de cerca de US\$ 423,2 milhões, crescendo em média durante o período em torno de 8,6%, 3,3 pontos percentuais acima do crédito interno líquido total, reforçando assim o seu peso na estrutura do crédito interno líquido total. De facto o crédito à economia deverá ascender em média a cerca de 58,8% do crédito interno líquido, 5,4 pontos percentuais acima da média do período antecedente, reflectindo a canalização crescente dos recursos financeiros do sistema para a actividade privada. Nesta conformidade, o crédito líquido ao governo central deverá diminuir o seu peso na estrutura do crédito, alcançando em média cerca de 23,9%, ou seja, menos 3,3 pontos percentuais relativamente ao período anterior, ascendendo a cerca de US\$ 174,5 milhões em 2007.

330. Espera-se que da articulação da política monetária com a política orçamental e o sector real da economia resulte uma evolução dos preços consonante com o objectivo de estabilidade, devendo a taxa de inflação situar-se em torno dos 2% ao longo do período.

331. Finalmente, as disponibilidades líquidas sobre o exterior deverão atingir em média no referido período cerca de US\$ 188 milhões, no contexto de um crescimento regular, devendo este agregado alcançar uma cifra em torno de US\$ 218,4 milhões em 2007. Em termos relativos, a evolução positiva prevista deverá reflectir-se no aumento das reservas internacionais em relação às importações de bens e serviços, no âmbito de um

---

<sup>70</sup> O saldo primário define-se pela diferença entre as receitas correntes e as despesas correntes (com excepção dos juros da dívida pública).

percurso ascendente, com um valor médio de 2,5 meses de importações e alcançando cerca de 2,8 meses de importações em 2007. Esta evolução estará associada, entre outros, ao melhor desempenho das exportações de bens e serviços e do investimento directo estrangeiro.

### *Balança de Pagamentos*

332. A evolução das exportações de bens e serviços deverá contribuir para a melhoria do perfil produtivo do país, nomeadamente com o reforço do peso dos bens e serviços transaccionáveis na estrutura produtiva. Nesta perspectiva, com um crescimento médio em termos correntes em torno de 13,2%, o peso das exportações de bens e serviços, em média durante o período, deverá atingir cerca de 36,5% do PIB, 4,7 pontos percentuais acima da média do período anterior. Desta evolução favorável das exportações de bens e serviços, que deverá evoluir positivamente correlacionada com o investimento directo estrangeiro, prevê-se para 2007 um montante de exportações de cerca de US\$ 481,8 milhões, isto é, em torno de 38,2% do PIB nominal. Merece ainda destaque a evolução prevista das receitas turísticas, que deverão crescer em média cerca de 7,2 pontos percentuais acima da taxa média das exportações. Quanto às importações de bens e serviços, deverão ascender em média a cerca de 66,5% do PIB, no quadro de uma trajectória descendente em termos relativos.

333. Em relação às transferências correntes líquidas, prevê-se uma evolução positiva durante o período, devendo crescer em média cerca de 7,8% em termos nominais, praticamente ao mesmo ritmo da sua principal componente, as transferências privadas líquidas, que deverão crescer em torno de 7,5%. Aquelas deverão representar em média cerca de 24% do PIB nominal, ascendendo a cerca de US\$ 298,3 milhões em 2007, enquanto as transferências privadas líquidas deverão atingir cerca de 18,3% do PIB, continuando assim a desempenhar um papel relevante no financiamento da economia do país.

334. O investimento directo estrangeiro deverá evidenciar um muito maior dinamismo no período, sendo a evolução desta variável crucial para o melhor desempenho esperado do lado da economia real e das exportações. Assim, o investimento directo estrangeiro líquido deverá atingir cerca de US\$ 68,7 milhões em 2007 e um montante médio de cerca de US\$ 57,4 milhões durante o período.

335. Espera-se do saldo da conta corrente incluindo as transferências oficiais uma evolução bastante favorável em termos relativos, com uma redução significativa do défice, explicada pela estabilização relativa das importações e pelo aumento das exportações ao longo do período. Este período deverá traduzir-se pela consolidação do saldo da conta corrente abaixo dos dois dígitos, atingindo uma média de cerca de -7,1% do PIB durante o período, traduzindo uma significativa melhoria do desempenho da economia na sua relação com o exterior.

336. As reservas cambiais deverão atingir em média cerca de 2,5 meses de importações de bens e serviços.

337. Os principais riscos de não concretização deste cenário decorrem: i) da não mobilização dos recursos externos necessários à realização dos investimentos públicos; ii) evolução das exportações a uma taxa de crescimento inferior à prevista; iii) volume de investimento directo estrangeiro abaixo do previsto.

## 5. CUSTOS E FINANCIAMENTO DA ESTRATÉGIA DE CRESCIMENTO E REDUÇÃO DA POBREZA

### 5.1 O orçamento da estratégia de crescimento e de redução da pobreza<sup>71</sup>

338. A implementação da ECRP será o quadro de referência primordial para a afectação de recursos ao longo do período 2005-2007, o que implicará um grande esforço de mobilização de recursos, quer internos quer externos. Os custos da implementação da estratégia estão sintetizados no quadro seguinte e totalizam US\$ 459 milhões, dos quais US\$ 359 milhões em investimentos e US\$ 99 milhões em despesas de funcionamento ocasionadas pelas medidas e actividades específicas induzidas pela implementação da ECRP

**Quadro 5-1: Despesas de investimento e despesas de funcionamento da ECRP**

	2004	2005	2006	2007	(US\$ milhões) Total
Total das despesas da DECRP	0	196	177	86	459
Investimento	0	160	144	55	359
Despesas Funcionamento	0	36	33	31	99
Por memória: Despesas Correntes (OE)	208	219	232	245	904

**Quadro 5-1-1: Despesas de investimento e despesas de funcionamento da ECRP por eixos prioritários**

EIXOS PRIORITÁRIOS	ORÇAMENTO									TOTAL		TOTAL
	2005		TOTAL	2006		TOTAL	2007		TOTAL	2005-2007		
	INV	COR		INV	COR		INV	COR		INV	COR	
Eixo 1 - Promover a boa governação, reforçando a eficácia e garantido a equidade	2	5	7	2	4	6	0,9	4	5	4	13	17
Eixo 2 - Promover a competitividade para favorecer o crescimento económico e a criação de empregos	17	4	21	17	4	21	18	4	22	53	12	64
Eixo 3 - Desenvolver e valorizar o capital humano	22	14	36	16	13	29	8	13	21	46	39	85

<sup>71</sup> 1 US\$ = 88,837 \$ ECV (câmbio de referência do BCV, de 20 de Julho de 2004)

Eixo 4 - Melhorar e desenvolver as infra-estruturas básicas, promover o ordenamento do território e salvaguardar o ambiente	108	3	111	98	2	100	19	1	20	225	6	232
Eixo 5 - Melhorar o sistema de protecção social, reforçar sua eficácia e garantir sua sustentabilidade	11	10	21	11	10	21	10	9	19	31	29	60
<b>TOTAL</b>	<b>160</b>	<b>36</b>	<b>196</b>	<b>144</b>	<b>33</b>	<b>177</b>	<b>55</b>	<b>31</b>	<b>86</b>	<b>359</b>	<b>99</b>	<b>459</b>

**Quadro 5-1-2: Repartição dos custos em investimento e respectivas despesas de funcionamento por sectores**

(US\$ milhões)

SECTORES	ORÇAMENTO									Orçamento		TOTAL
	2005		TOTAL	2006		TOTAL	2007		TOTAL	2005-2007		
	INV	COR		INV	COR		INV	COR		INV	COR	
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	0,3	2	2	0,3	0,03	0,3	0,3	0,03	0,3	0,8	2	3
AGRICULTURA, SEGURANÇA ALIMENTAR E PISCAS	26	5	31	26	6	31	26	6	32	78	17	94
Ambiente	14	2	16	14	2	16	15	2	17	44	6	50
ECONOMIA	6	0,7	7	5	0,3	6	4	0,3	5	16	1	17
Turismo	0,4	0,01	0,5	0,4	0,08	0,5	0,4	0,04	0,4	1	0,2	1
Indústria	2	0,6	3	2	0,3	3	2	0,2	3	7	1	8
Energia	4	0	4	3	0	3	1	0	1	8	0	8
EDUCAÇÃO	9	7	17	8	6	14	6	5	12	23	19	43
FINANÇAS E PLANEAMENTO	1	3	5	1	3	5	0,7	4	4	4	11	14
SANEAMENTO BÁSICO	17	0	17	24	0	24	4	0	4	46	0	46
INFRAESTRUTURAS BÁSICAS E TRANSPORTES	80	2	82	64	2	66	6	0,5	6	149	5	154
JUSTIÇA	0	0,2	0,2	0	0,5	0,5	0	0,4	0,4	0	1	1
PROTECÇÃO SOCIAL	7	8	15	7	8	15	6	8	14	20	24	44
Habitacão Social	5	0	5	6	0	6	4	0	4	15	0	15
SAÚDE	13	6	19	8	6	14	1	7	8	23	19	42
TOTAL	160	36	196	144	33	177	55	31	86	359	99	459

339. No Anexo 2 apresentam-se os custos da estratégia por eixos, sub-eixos e medidas de política.

340. Importa referir, em concreto, que o valor das despesas previstas com a implementação da ECRP decorre fundamentalmente do esforço das reformas em curso visando a criação dos instrumentos necessários ao reforço da boa governação e à melhoria



do acesso e da qualidade dos serviços prestados nos sectores prioritários da estratégia (protecção social, saúde, educação). Com referência à evolução projectada das despesas recorrentes do Orçamento Geral do Estado durante o período 2005-2007, o esforço adicional que representa a implementação das actividades da estratégia de crescimento e redução da pobreza significa um valor equivalente a 11% do orçamento de funcionamento da administração central.

341. As despesas de natureza corrente associadas às actividades de rotina com impacto sobre o crescimento e a pobreza bem como as despesas recorrentes derivadas serão objecto de uma estimativa mais precisa no âmbito do Quadro de Despesa de Médio Prazo, actualmente em fase de preparação.

342. Por ano, as necessidades de financiamento da estratégia de crescimento e redução da pobreza distribuem-se deste modo:

2005: 196 milhões de dólares

2006: 177 milhões de dólares

2007: 86 milhões de dólares.

343. Estima-se que o montante total dos recursos financeiros a procurar e mobilizar durante o período 2005-2007 para o financiamento da estratégia eleva-se a 420 milhões de dólares, na medida em que, neste momento, estão assegurados 39 milhões de dólares. Refira-se, entretanto, que o montante do financiamento assegurado em 2004 para projectos de investimento foi de 162 milhões de dólares.

344. A política orçamental terá como prioridade a concentração de esforços nos seguintes sectores e sub-sectores:

- Educação
- Saúde e Segurança Social
- Boa governação, reformas económicas e sociais (incluindo a protecção social) e da Administração Pública
- Formação e valorização dos recursos humanos, nomeadamente a vertente formação profissional
- Meio Ambiente e *Saneamento básico*
- *Agricultura e Pescas e Segurança Alimentar*
- *Infra-estruturas de transportes*
- *Habitação Social*

## **5.2 Fontes de financiamento: tendências e perspectivas**

345. A estratégia de redução da pobreza pode ser financiada com recursos internos e recursos externos provenientes da ajuda bilateral e multilateral ao desenvolvimento. A parte de cada fonte de financiamento depende de vários factores, entre os quais se destaca a capacidade de mobilizar a comunidade de países e organizações de doadores face aos objectivos de redução da pobreza e tendo em conta as condições de elegibilidade de Cabo Verde para beneficiar da ajuda internacional.

346. O nível relativamente elevado do rendimento por habitante em Cabo Verde e a elevada desigualdade da distribuição do rendimento, fazem da distribuição interna um instrumento de redistribuição de grande importância. De facto, o nível de rendimento *per capita* já alcançado por Cabo Verde coloca-o no grupo dos países de rendimento

intermédio, e faz da redistribuição exterior uma fonte de financiamento mais aleatória e imprevisível, sobretudo a médio e longo prazo.

347. A provável saída de Cabo Verde do grupo dos países menos desenvolvidos (PMA)<sup>72</sup>, poderá afectar a sua elegibilidade para obtenção de crédito concessional, ainda que se admita um período de transição permitindo-lhe um ajustamento gradual às novas condições. Nestas condições, Cabo Verde deverá reforçar, cada vez mais, as fontes de financiamento internas, de modo a compensar a provável diminuição das doações e créditos concessionais. Na prática, essa orientação deverá ser viabilizada através do sistema de impostos melhorando a sua eficácia, isto é, a sua capacidade de gerar receitas orçamentais.

### *O papel dos recursos internos*

348. Depois do início dos anos 90, Cabo Verde conheceu várias reformas do sistema fiscal, cujo objectivo comum visava melhorar a sua eficácia sem afectar o crescimento económico. Distinguem-se três fases importantes. A primeira data de 1991 e teve por objectivos prioritários uma simplificação do sistema fiscal, uma modernização dos impostos, um alargamento da base tributária sobre o rendimento e a melhoria do sistema de colecta dos direitos aduaneiros. A reforma de 1996 permitiu a unificação do imposto sobre o rendimento e os impostos sobre os lucros, com a criação do Imposto Único sobre o Rendimento (IUR). Este imposto substituiu o imposto sobre os salários e rendimentos dos trabalhadores independentes, bem como o imposto sobre os lucros, os impostos complementares sobre os rendimentos locais e as mais-valias. Finalmente, a reforma de Janeiro de 2004 introduz o IVA e uma nova pauta aduaneira<sup>73</sup>.

349. Tais reformas proporcionaram um significativo aumento de receitas fiscais, as quais passaram de 11% para quase 20% do PIB numa década. Durante o mesmo período, as receitas não fiscais passaram de 4,3% para 2,4% do PIB. As reformas do sistema de impostos permitiram ainda uma maior diversificação das receitas fiscais e uma dependência menos pronunciada relativamente aos direitos aduaneiros. Espera-se que a introdução do IVA contribua para a alteração da estrutura das receitas fiscais mas também para aumentar o volume de recursos internos. O reforço do combate à fraude e fuga fiscal poderá também contribuir para aumentar o volume de receitas do Estado.

350. Finalmente, o pagamento, total ou parcial, de alguns serviços públicos por parte dos respectivos utilizadores, constitui também uma importante fonte de recursos financeiros potenciais, mas cuja amplitude está ainda por avaliar.

### *Os recursos externos*

351. Historicamente, Cabo Verde beneficiou de fluxos consideráveis de ajuda pública ao desenvolvimento. Nos anos 80, o ratio da ajuda externa no PIB aproximou-se dos 35%. Depois disso diminuiu significativamente ao longo do tempo, e hoje oscila entre 10 e 15%

---

<sup>72</sup> O estatuto de PMA é determinado na base de um número de critérios objectivos, no quadro da análise tri-anual da lista de PMAs efectuada pelo Conselho Económico e Social da ONU (ECOSOC). Os critérios de inclusão incluem o PIB per capita, o Índice de Capital Humano e o Índice de Vulnerabilidade Económica. Os limites específicos de elegibilidade são definidos para cada um dos critérios: o limite de elegibilidade relativo ao rendimento é actualmente de US\$900. Se um país ultrapassa os limites relativos a dois daqueles critérios é retirado da lista de PMAs através de um processo de graduação. Na revisão de 2003 verificou-se que Cabo Verde estava nesta situação. Assim, o processo de graduação de Cabo Verde está em curso, prevendo-se uma decisão no seio das Nações Unidas.

<sup>73</sup> A história dos traços marcantes das reformas do sistema de impostos estão presentes nos relatórios do FMI. Ver também MFP (2004).

do PIB. A este ritmo, a ajuda externa aproximar-se-á dos 5-8% do PIB em 2010, o que levanta um certo número de constrangimentos sobre as políticas orçamental e de rendimentos.

352. Uma alteração importante na ajuda ao desenvolvimento a Cabo Verde é a parte decrescente das doações e o correspondente aumento dos créditos. Há ainda uma tendência à substituição da ajuda bilateral pela ajuda multilateral. Actualmente, a parte dos créditos situa-se entre 20 e 25% enquanto que em 1980 não ultrapassava os 5%. O peso dos créditos deverá aumentar ainda mais se se concretizar a saída de Cabo Verde do grupo dos países menos avançados. O papel crescente da ajuda multilateral na ajuda externa a Cabo Verde vai reforçar esta tendência, uma vez que as agências multilaterais aplicam de modo mais estrito as regras de elegibilidade às condições de financiamento reservadas aos diferentes grupos de países.

353. Uma outra alteração diz respeito à repartição da ajuda por sectores. A ajuda aos sectores sociais, que se pode facilmente associar à política de luta contra a pobreza, aumentou de modo significativo no decurso dos últimos vinte anos e corresponde hoje a mais de 1/3 da ajuda pública total. Deve ainda juntar-se a ajuda alimentar, cuja venda no mercado interno permite financiar as actividades com forte intensidade de mão-de-obra. A ajuda alimentar não constituía mais que 19% da ajuda total no início dos anos 2000, contra 30% no fim dos anos 80.

354. A redução da ajuda pública ao desenvolvimento põe em causa diversas iniciativas que visam directamente os pobres, com efeitos globais sobre a política de redução da pobreza. O exemplo mais tangível é o das actividades das FAIMO cujo financiamento tem sido, desde há muito tempo, assegurado pela contrapartida da ajuda alimentar. Em percentagem do PIB, a ajuda alimentar baixou de 6-12% do PIB nos anos 80 para 2-4% nos anos 90. Esta última percentagem permitiu o financiamento de trabalhos de elevada intensidade de mão-de-obra cujo custo se estima em 3-4% do PIB durante aquele período. Actualmente, a ajuda alimentar não representa mais que 1 a 2% do PIB, o que torna difícil o financiamento das actividades de forte intensidade de mão-de-obra, cujo custo é actualmente avaliado em 1.6-1.7% do PIB<sup>74</sup>. Esta estimativa deve ser tomada com reserva uma vez que ela foi feita com base nos últimos quatro anos que conheceram uma situação agrícola de normalidade. Se se registasse um novo episódio de seca, com todo o cortejo de consequências sobre o mundo rural, os custos das actividades das FAIMO aumentariam de novo, aumentando por sua vez a pressão sobre o respectivo financiamento.

#### *As tendências das modalidades de ajuda externa*

355. Uma tendência de fundo na ajuda externa diz respeito à progressiva substituição da ajuda bilateral pela ajuda multilateral. Há vários programas em curso financiados pela ajuda multilateral que fazem parte integrante da política de redução da pobreza. A estratégia de cooperação que está a ser adoptada por alguns países, e sobretudo pelas organizações multilaterais, no sentido da canalização da ajuda financeira directamente para o orçamento de Estado dos países beneficiários, tem profundas implicações na gestão orçamental. Na verdade, a fungibilidade dos fundos financeiros, no âmbito do orçamento, incluindo os recursos internos e externos, cria condições mais favoráveis a uma gestão orçamental mais eficiente, a uma melhor adequação dos recursos aos objectivos de política.

356. Porém, esta nova abordagem só é viável se for baseada num sistema de planeamento e orçamental credível, se tiver como base uma programação por objectivos e

---

<sup>74</sup> World Bank (2004), Public Expenditure Review

se esses objectivos puderem ser verificados a partir de indicadores de desempenho apropriados. Cabo Verde reúne as condições para ser elegível para este tipo de ajuda, na medida em que dispõe de uma situação macro-económica estável (a primeira condição de elegibilidade), disporá em breve de um PRSP definitivo (a segunda condição) e tem em curso uma reforma orçamental que assegurará a fiabilidade do sistema financeiro (3ª condição).

357. É justamente nesta linha de acção que se inscreve o Plano de Acção do CFAA que visa pôr em prática as recomendações visando a reforma do sistema orçamental.

358. Há ainda projectos com financiamento bilateral, em curso ou em preparação, que deverão influenciar de forma significativa a evolução, a amplitude e as características da pobreza<sup>75</sup>.

#### *O financiamento da estratégia de redução da pobreza*

359. O aumento sustentado do rendimento per capita em Cabo Verde, e a baixa tangível da ajuda bilateral durante os últimos 15 anos, fazem pensar que a estratégia de redução da pobreza se deverá basear, de modo crescente, nos recursos internos. O bom desempenho das reformas fiscais, e a sua tradução em aumento de receitas orçamentais, vão facilitar esta nova repartição dos papéis entre financiamento externo e interno.

360. Uma tal alteração comporta um certo número de vantagens. Em primeiro lugar, a maior participação nacional é uma garantia de uma maior apropriação da política de redução da pobreza pelo governo e pela sociedade civil. Deverá por outro lado, constituir também uma garantia de uma maior eficácia dos programas, na medida em que os decisores públicos terão um maior incentivo para minimizar os custos de execução e para maximizar os efeitos em termos de saída da pobreza, agora que o financiamento interno joga um papel importante no financiamento total.

#### *Que estratégia de parceria?*

361. Cabo Verde encontra-se numa situação onde se cruzam caminhos que vêm de um paradigma de forte crescimento económico associado a uma política de redistribuição interna muito limitada, em direcção a um paradigma de política de redistribuição interna mais ousada para lutar contra a pobreza (e as fortes desigualdades), e apoiar o crescimento económico.

362. A estratégia de mobilização de recursos externos apoia-se nos seguintes vectores

- § Assumpção do DECRP como documento de referência para a mobilização de recursos externos;
- § Prosseguimento da cooperação com os parceiros multilaterais, na base do PRGF (com o FMI), PRSC (Banco Mundial), PIN (União Europeia);
- § Concertação global com os parceiros de desenvolvimento através dos mecanismos apropriados;
- § Desenvolvimento de quadros de cooperação multilateral com os parceiros bilaterais de modo a aumentar a previsibilidade dos fluxos financeiros;
- § Mecanismos de atracção de investimento estrangeiro tendo em vista o desenvolvimento das exportações de bens e serviços;

---

<sup>75</sup> Para uma apresentação detalhada, ver MFP/PNUD (2004 b) e MFP/PNUD (2004 d).

§ Medidas de atracção das remessas de emigrantes como parte do financiamento da economia.

## **6. O processo participativo da Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza**

363. Enquanto documento-quadro que fixa os objectivos prioritários do governo visando o crescimento económico e a redução da pobreza, a Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza tem uma forte ligação com o programa de investimentos públicos, processo de privatizações, política fiscal e planos estratégicos de educação, saúde, agricultura, ambiente, infra-estruturas e protecção social. Por esta razão, o processo da sua elaboração assentou num amplo quadro de diálogo e concertação visando a congregação de esforços na fixação das melhores opções e na busca das melhores saídas para a redução da pobreza em Cabo Verde. Situando-se na linha dos processos participativos que vêm caracterizando a elaboração dos principais instrumentos de política nacionais, a formulação do DECRP, que teve início formal em Agosto de 2003, envolveu vários níveis de diálogo: i) a nível geral, envolvendo a administração, a sociedade civil e o sector privado; ii) a nível temático, apropriando-se dos resultados dos processos participativos relacionados com instrumentos de referência e suporte da ECRP; iii) com os parceiros do desenvolvimento.

### *A participação a nível geral, envolvendo a administração, a sociedade civil e o sector privado*

364. A este nível, a Comissão Nacional de Coordenação (CNC), que integra: i) representantes dos departamentos governamentais mais directamente implicados; ii) representantes da sociedade civil e do sector privado e iii) representantes das autarquias locais, num total de 20 membros, assumiu-se como o órgão dinamizador de todo o processo e como instância de orientação e decisão sobre todas as matérias relevantes do processo. Neste órgão, os departamentos governamentais estiveram representados pelos directores dos respectivos gabinetes de estudos e projectos, a sociedade civil pelo presidente da Plataforma das ONG, o sector privado através do Conselho Superior das Câmaras de Comércio, Indústria e Serviços e os municípios através da Associação dos Municípios de Cabo Verde.

365. Agindo sob a tutela do Ministro das Finanças e do Planeamento, a CNC trabalhou de forma contínua na recolha, tratamento e difusão de informações e, nos momentos apropriados, na elaboração dos documentos de base reflectindo, a nível central e local, as ideias e propostas dos sectores e entidades representadas na elaboração do DECRP. Ademais e enquanto órgão colegial, coube-lhe garantir a lógica e coerência ao conjunto das medidas de política que dão corpo à estratégia. E como último passo do seu mandato, pronunciou-se sobre a versão do DECRP que submeteu ao Conselho de Ministros para aprovação, a título de versão final.

### *A participação a nível temático, apropriando-se dos resultados dos processos participativos relacionados com instrumentos de referência e suporte da ECRP*

366. A ECRP reflecte, na sua elaboração, a apropriação das valiosas contribuições que possibilitaram a elaboração das GOP (concluída em Janeiro de 2002), na lógica deste instrumento ser, a um tempo, portador das grandes linhas do projecto nacional de desenvolvimento a longo prazo e principal quadro de referência da ECRP. Deste modo, pela via do processo participativo que suportou a formulação das GOP, ficou indirectamente garantida a partilha e a discussão com os cidadãos, residentes e na diáspora, dos elementos-chave que enformam as políticas centrais desta estratégia. Essa partilha, para além do envolvimento da administração, do sector privado e da sociedade civil, se

consubstanciou na auscultação dos partidos políticos, organizações sindicais e organizações representativas dos empregadores e culminou, em Março de 2002, com a aprovação das GOP pelo Parlamento. De referir que este processo participativo teve continuidade com a elaboração do PND e dos planos estratégicos sectoriais que, enquanto suportes da ECRP, reforçam o carácter participativo que sustentou a elaboração desta estratégia.

367. Em idêntica medida, e já tendo em conta a forte interacção entre as questões ambientais e a pobreza, o processo participativo que suportou a formulação do Segundo Plano de Acção Nacional para o Ambiente (PANA II) encontra-se amplamente reflectido na ECRP. A elaboração do PANA II, para além de assentar em vários estudos temáticos, envolveu as seguintes componentes e etapas: i) Plano Estruturante, que envolveu vários parceiros, incluindo os sectores governamentais centrais, os municípios, a sociedade civil e o sector privado; ii) Planos Ambientais Municipais, em cuja formulação intervieram o Núcleo do Ambiente a nível da ANMCV, as equipas municipais do ambiente e o diagnóstico e a planificação ambiental participada, incluindo reuniões de validação a nível municipal; iii) Planos Ambientais Inter-sectoriais em que se reflectem as preocupações e os planos de todos os departamentos governamentais e agências com intervenção directa na problemática do ambiente.

368. O PNLP, enquanto instrumento inspirador da estratégia da redução da pobreza, contribuiu amplamente para o carácter participativo reflectido no DECRP, fornecendo todo o acervo da sua experiência decorrente dos esforços de animação, sensibilização, informação e comunicação levados a cabo nos últimos 3 anos em matéria de estratégias de intervenção, gestão de recursos e procedimentos no tocante ao relacionamento com os parceiros a nível local.

#### *A participação dos parceiros do desenvolvimento*

369. Ao longo do processo de elaboração do DECRP, os representantes dos organismos de cooperação multilateral e bilateral foram chamados a participar neste exercício: i) no primeiro fórum para este efeito, realizado a 1 de Agosto de 2003 sob o patrocínio do Banco Mundial, contribuíram para a elaboração da matriz de “boas práticas”, que serviu de guião aos órgãos encarregues da promoção do processo; ii) a reunião com os representantes do sistema das Nações Unidas, a 4 de Dezembro de 2003, possibilitou uma ampla troca de ideais e informações sobre o processo de elaboração do DECRP; iii) articulação com o PNUD sobre políticas pró-pobres, iv) articulação com o processo de elaboração do relatório nacional sobre a realização dos OMD, v) várias reuniões, em separado, ocuparam-se da avaliação do estágio de implementação do processo; vi) a reunião de apresentação e análise da 1.ª versão do DECRP, a 14 de Maio de 2004; vii) duas sessões de vídeo-conferência, a 20 de Abril e 6 de Maio de 2004, permitindo aos membros da CNC debater ideias sobre a “abordagem por resultados” com especialistas do BM, e viii) no atelier, realizado nos dias 20 e 21 de Maio de 2004, sob o patrocínio do BM, procedeu-se a um exercício conjunto de projecção da matriz das medidas de política da ECRP.

#### *O processo participativo na implementação da ECRP*

370. A implementação vai exigir esforços redobrados no envolvimento activo de todos os actores: instituições públicas e privadas, parceiros do desenvolvimento e organizações da sociedade civil e do sector privado. Vai exigir sobretudo que os grupos interessados se assumam como sujeitos activos, enquanto condição primordial para que a ECRP tenha um impacto rápido e durável na vida das populações mais pobres. É aliás neste sentido que os mecanismos concebidos para a implementação e o acompanhamento e avaliação da ECRP

incluem instâncias apropriadas para o diálogo e a concertação permanentes a todos os níveis e abrangendo todo o espaço nacional.

371. Como primeiro passo neste sentido, serão realizados, até finais de Outubro de 2004, vários ateliers, um a nível central e os demais cobrindo todas as ilhas, com o propósito da divulgação da ECRP e da concertação sobre a sua implementação, acompanhamento e avaliação. A nível regional/local, esta actividade será promovida em estrita cooperação com os órgãos municipais, os serviços desconcentrados do Estado e as comissões locais e regionais de parceiros.

372. O processo participativo terá continuidade ao longo de toda a fase de implementação da ECRP, sendo a sua profundidade e eficácia objecto de referência nas avaliações periódicas a que a implementação da estratégia se submeterá. O processo apoiar-se-á no Plano de Comunicação elaborado para este efeito e que, especificamente, visa contribuir para:

- § A sensibilização da opinião pública quanto aos princípios que estão subjacentes ao DECRP e quanto aos objectivos e metas que se pretende realizar/atingir;
- § A criação de um ambiente de comunicação que favoreça a responsabilização e a transparência;
- § A criação de uma dinâmica de comunicação e a garantia de continuidade do processo DECRP, na perspectiva de que a eficácia da comunicação sobre o mesmo e os resultados conseguidos, em cada etapa, possam encorajar esforços subsequentes a desenvolver;
- § A mobilização dos diversos actores oficiais e privados de comunicação, incentivando-os a contribuir para a circulação de informação sobre o DECRP;
- § A gestão de expectativas, no pressuposto de que nem sempre todos os objectivos fixados e resultados esperados com a implementação do DECRP serão atingidos no período de tempo desejado.



## **7. SISTEMA DE IMPLEMENTAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE REDUÇÃO DA POBREZA**

373. O Governo concebe a implementação e o seguimento e a avaliação da estratégia de crescimento e de redução da pobreza segundo uma abordagem integrada. Ou seja, a sua execução processar-se-á através dos planos de acção sectoriais e dos programas e projectos de desenvolvimento prioritários, os quais convergem globalmente para a concretização dos objectivos de redução da pobreza através da promoção de um crescimento económico sustentado.

374. A sua operacionalização será assegurada com a implicação de vários intervenientes, nomeadamente o Ministério das Finanças e Planeamento, os ministérios sectoriais e as suas estruturas desconcentradas, as estruturas descentralizadas, nomeadamente os municípios, as organizações da sociedade civil e o sector privado. O seguimento e a avaliação terão um carácter participativo e implicarão várias estruturas a nível central e local.

### ***7.1 Mecanismos de implementação da ECRP***

375. A operacionalização da ECRP processar-se-á através dos dispositivos de gestão dos programas públicos, com uma forte participação das organizações de base comunitária, das estruturas descentralizadas e do sector privado na prestação de bens e serviços públicos. Aqueles dispositivos assentam em três mecanismos fundamentais:

- § Programação financeira e orçamental a médio prazo através do Quadro de Despesa de Médio Prazo (QDMP/QDS-MP), actualmente em fase de concepção;
- § Sistema de execução e controle da despesa pública, em fase de implementação;
- § Sistema de aprovisionamento de bens e serviços públicos (*procurement*), também em processo de elaboração.

#### ***Estabelecimento do Quadro de Despesa de Médio Prazo (QDMP)***

376. Para apoiar a implementação da ECRP, o Governo decidiu estabelecer a partir do Orçamento do Estado de 2005, um Quadro das Despesas a Médio Prazo (QDMP) e os Quadros das Despesas Sectoriais a Médio Prazo (QDS-MP) nos ministérios prioritários. Este dispositivo permitirá melhorar: i) a priorização dos programas e dos projectos que contribuem directamente para atingir os objectivos da ECRP e os objectivos sectoriais; ii) a orçamentação dos programas e projectos na base dos recursos financeiros mobilizáveis; iii) a afectação dos recursos orçamentais num horizonte de médio prazo (3 anos) em função das prioridades de modo a atingir as metas de desenvolvimento retidas.

377. O QDMP e os QDS-MP permitirão a operacionalização da ECRP através da definição de um quadro de utilização dos recursos públicos em coerência com um quadro macroeconómico equilibrado. Para além de assegurarem uma maior previsibilidade dos fluxos de recursos, facilitarão o estabelecimento de um sistema de repartição dos recursos transparente e de acordo com as prioridades estratégicas nacionais e sectoriais.

378. O QDMP e os QDS-MP constituem os principais instrumentos através dos quais o governo tomará as suas decisões em matéria de repartição e utilização dos recursos financeiros. O QDMP e os QDS-MP oferecem igualmente um quadro operacional de intervenção para os doadores e financiadores externos, que serão convidados a inscrever neles a sua ajuda ao desenvolvimento. O QDMP deverá

enquadrar a ajuda orçamental, em substituição do mecanismo tradicional de financiamento de projectos de desenvolvimento.

379. Complementarmente, o Governo consolidará o sistema de informação e de gestão financeiras (SIGF) de modo a garantir um seguimento da execução eficaz dos programas e projectos públicos e um melhor controlo dos recursos públicos. O sistema permitirá uma agregação dos orçamentos a vários níveis, na base de nomenclaturas normalizadas e de uma melhor identificação do circuito dos recursos públicos.

#### *Quadro institucional para a implementação da ECRP*

380. Uma parte importante dos programas e projectos prioritários seleccionados no quadro da ECRP continuará a ser executada pelos serviços da administração pública central e desconcentrada. No entanto, o governo deseja aprofundar o processo de descentralização com a responsabilização das estruturas descentralizadas, da sociedade civil e do sector privado na implementação dos programas e projectos de redução da pobreza. Com este fim, os municípios e as organizações comunitárias receberão transferências de recursos mais importantes no quadro dos mecanismos orçamentais existentes destinados à implementação dos programas e projectos prioritários da ECRP.

381. O quadro institucional para a implementação da ECRP apoia-se nas estruturas administrativas existentes, com as reestruturações funcionais consideradas convenientes. O estabelecimento de um QDMP e de QDS-MP exige uma abordagem homogénea de todos os ministérios sectoriais intervenientes de modo a permitir uma agregação dos programas e orçamentos a nível do MFP. Em particular, o governo vai apoiar-se nas seguintes estruturas:

#### **Estruturas técnicas:**

382. A nível central, para efeitos de planeamento, a Direcção Geral do Planeamento (DGP) do MFP será a célula técnica de coordenação e de apoio ao processo QDMP. O seu papel consiste em: (i) prestar apoio aos ministérios sectoriais para a preparação de um QDS-MP; (ii) formar os quadros dos ministérios sectoriais envolvidos na abordagem QDMP e na sua implementação; (iii) coordenar o processo de elaboração dos QDS-MP em conformidade com as prioridades da ECRP; (iv) proceder à agregação dos QDS-MP a nível nacional e dos programas e orçamentos anuais em colaboração com a Direcção Geral do Orçamento; (v) fazer as propostas de arbitragem dirigidas aos ministérios sectoriais e outras estruturas de decisão; (vi) apoiar a mobilização de recursos adicionais orientados para a luta contra a pobreza; (vii) apoiar o desenvolvimento do dispositivo de acompanhamento da execução dos programas e projectos sectoriais; (viii) colaborar com a DGO na preparação dos relatórios de síntese relativos ao seguimento da execução dos programas visando o crescimento e a redução da pobreza.

383. No que se refere à execução e controle orçamentais, as estruturas administrativas tradicionais (DGO, DGT, IGF e Tribunal de Contas) continuarão a exercer as suas actividades, mas num quadro reformado e reforçado em conformidade com o plano de acção CFAA/CPAR.

384. A nível sectorial, os Gabinetes de Estudos e Planeamento (GEPs) dos ministérios serão as células técnicas para a preparação dos QDS-MP e o acompanhamento/avaliação dos programas e projectos prioritários. O director do GEP é o responsável técnico do processo QDS-MP e será igualmente o ponto focal do QDMP para o respectivo ministério. Os GEP's trabalharão em interface com os gabinetes dos ministros e as diferentes direcções dos respectivos ministérios, incluindo a DGP, no estabelecimento dos objectivos sectoriais e dos programas e projectos prioritários, na

preparação dos orçamentos anuais no quadro do QDMP bem como no acompanhamento da execução dos programas e projectos implementados.

385. No que se refere à execução dos programas e projectos da ECRP, considera-se a estrutura já prevista, que resulta da integração das unidades de administração e de planeamento numa única entidade. Neste contexto, a IGF deverá aumentar o número das suas intervenções junto dos ministérios sectoriais prioritários.

### **Estruturas de consulta:**

386. De modo a estimular a participação do processo de preparação do QDMP e favorecer a sua apropriação pelos actores nacionais (sector privado, ONG's, colectividades locais), o governo entende fazer submeter os QDS-MP e o QDMP à apreciação da Conselho Nacional de Redução da Pobreza para discussão e validação antes da respectiva arbitragem pelo Ministro das Finanças.

### **Estruturas de decisão:**

387. As arbitragens em termos de objectivos, programas/projectos e orçamentos terão sucessivamente lugar aos níveis: i) dos directores de departamento de cada ministério sectorial implicado; ii) dos gabinetes dos ministérios envolvidos; iii) do Ministro das Finanças, após parecer consultivo da Conselho Nacional de Redução da Pobreza; iv) do Conselho de Ministros. Este processo culminará com a adopção de uma lei de enquadramento orçamental.

### ***Riscos inerentes à implementação da ECRP***

388. A execução da ECRP sustenta-se em reformas profundas dos sistemas de planeamento, de orçamentação, de execução e controlo dos programas públicos. Apesar destas reformas terem sido já identificadas e algumas iniciadas, subsistem alguns riscos relacionados com a capacidade institucional para a implementação dos programas e projectos prioritários da ECRP. A administração pública necessita de apoio e reforço para o estabelecimento de instrumentos como o QDMP, os QDS-MP, o sistema de informação e de gestão financeira bem como para a elaboração e implementação de procedimentos de execução e controle dos recursos públicos. Por outro lado, o governo adoptará uma abordagem gradual para o estabelecimento dos QDMP/QDS-MP de modo a permitir uma boa apropriação pelos quadros nacionais destes novos instrumentos, dando aos ministérios envolvidos o tempo necessário para se adaptarem às mudanças institucionais exigidas.

389. Existem igualmente riscos no plano institucional na medida em que uma parte importante da implementação da ECRP ficará sob a orientação das estruturas descentralizadas, incluindo organizações da sociedade civil. Estas estruturas apresentam igualmente insuficiências no domínio do planeamento operacional, da execução de programas e projectos e do acompanhamento da respectiva execução. No quadro da política de descentralização, serão desenvolvidos esforços significativos para dotar as colectividades e as comunidades de base dos recursos necessários para uma melhor assumpção do processo local de desenvolvimento.

## **7.2 Mecanismos de acompanhamento/avaliação da ECRP**

390. O Governo deverá montar um sistema de acompanhamento/avaliação do DECRP orientado para guiar a acção dos actores implicados na promoção do

crescimento e da redução da pobreza. Inclui-se para além das estruturas governativas, as organizações da sociedade civil e os parceiros de desenvolvimento.

*Objectivos e componentes do sistema de acompanhamento-avaliação da ECRP*

391. Através do sistema de acompanhamento-avaliação, o governo pretende assegurar as seguintes funções:

- § acompanhamento e análise das tendências de crescimento, da pobreza, da vulnerabilidade e das desigualdades;
- § seguimento da execução dos programas e dos projectos que contribuem para a melhoria do crescimento e a redução da pobreza;
- § avaliação do impacto das políticas e programas relacionados com o crescimento e a pobreza.

392. Este sistema incluirá três componentes principais e dois componentes de apoio.

i. Acompanhamento e análise das tendências do crescimento e da pobreza, componente que tem por objectivo contribuir para:

- § Seguir um número limitado de indicadores que permitem apreciar o ambiente macroeconómico e o desempenho dos principais sectores económicos visando orientar as políticas macro e sectoriais;
- § Seguir um número reduzido de indicadores de condições de vida, da pobreza, da vulnerabilidade e das desigualdades (PVI), desagregados por género, zona geográfica (região, departamento, comunidade/comunidade rural) e grupo socioeconómico (pobre/não pobre);
- § Identificar as zonas e os grupos mais pobres para aí concentrar intervenções e a afectação de recursos orçamentais;
- § Compreender as causas da evolução das tendências do crescimento e da pobreza, tanto exógenas como endógenas;
- § Seguir e compreender a dinâmica da pobreza no tempo;
- § Seguir os indicadores de resultado e de impacto seleccionados a nível dos eixos estratégicos da ECRP e medir os desvios observados relativamente às metas de desenvolvimento.

ii. Acompanhamento da execução dos programas e projectos prioritários que contribuem para o crescimento e a redução da pobreza, componente que tem por objectivo:

- § Acompanhar a afectação de recursos orçamentais relativamente aos programas e projectos prioritários seleccionados no quadro da ECRP;
- § Seguir os indicadores de actividades dos programas e dos projectos;
- § Seguir o nível de realização dos *outputs* fixados como metas pelos programas e projectos prioritários da ECRP;
- § Analisar as relações entre os *inputs* utilizados e os *outputs* produzidos no quadro dos programas e projectos prioritários.

iii. Avaliação do impacto das políticas e programas no crescimento e nas condições de vida

393. As avaliações de impacto das políticas, dos programas e dos projectos públicos sobre o crescimento, as condições de vida e a redução da pobreza permitirão medir a sua eficácia e retirar ensinamentos para a elaboração de novos programas. O Governo pretende desde já reforçar as capacidades nacionais neste domínio.

iv. Componentes de apoio ao acompanhamento-avaliação da ECRP

394. Para além das três componentes principais, o governo pretende promover o desenvolvimento de duas componentes de apoio. A experiência em Cabo Verde e noutros países demonstra que não vale a pena recolher, processar e analisar informação se esta não for tornada acessível, validada e utilizada pelos decisores na formulação das políticas, programas e projectos de desenvolvimento e ainda disponibilizada ao público em geral.

- § A primeira componente de apoio visa a criação de um ambiente físico, técnico, institucional e humano propício a uma melhor circulação dos dados, da informação e dos resultados entre produtores e utilizadores. O governo pretende reforçar o sistema público de informação, designadamente pelo reforço do Sistema Estatístico Nacional (SEN) e do sistema de informação que a NOSI está a desenvolver. Este sistema permitirá a prazo integrar os dados financeiros e administrativos num banco de dados bem como criar no seio do SEN condições de centralização, certificação e de acessibilidade das estatísticas oficiais à altura dos desafios de seguimento e avaliação da ECRP bem como dos Objectivos do Milénio para o Desenvolvimento.
- § A segunda componente de apoio visa a melhoria da difusão da informação, favorecendo um diálogo participativo sobre as políticas entre as diferentes partes intervenientes e, eventualmente, contribuindo para uma melhor concepção e execução das políticas públicas. Neste quadro, o governo promoveu a elaboração de uma estratégia de participação, no quadro da ECRP, que encorajará o diálogo no seio da sociedade e favorecerá uma participação alargada da população nos debates sobre o desenvolvimento e a luta contra a pobreza.

*Quadro institucional do acompanhamento-avaliação da ECRP*

395. O governo opta pela criação de um quadro institucional de acompanhamento-avaliação da ECRP com os seguintes módulos:

- § 1. Conselho Nacional de Redução da Pobreza
- § 2. O Sistema Observatório e Analítico
- § 3. Conselhos Regionais de Redução da Pobreza

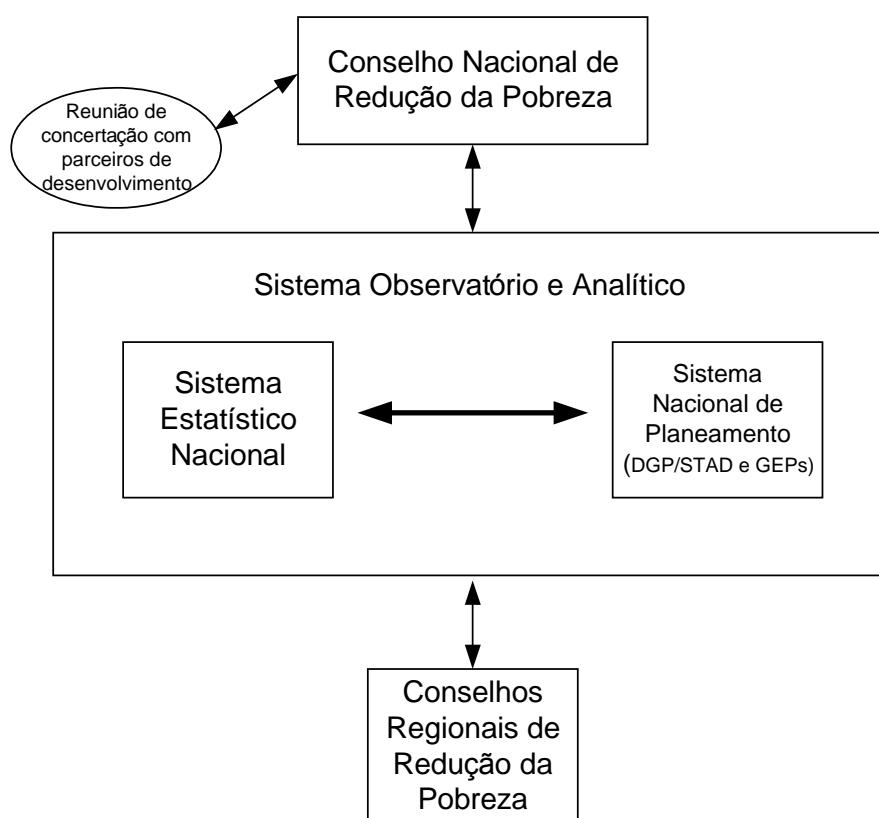
i. Conselho Nacional de Redução da Pobreza

396. O Conselho Nacional de Redução da Pobreza é uma estrutura alargada com responsabilidades de acompanhamento e apoio à decisão política em matéria de estratégia de crescimento e redução da pobreza. Será presidida pelo Ministro encarregado do Planeamento e terá como membros:

- § Ministério da Saúde
- § Ministério da Educação
- § Ministério do Trabalho
- § Ministério dos Assuntos Sociais
- § Ministério do Ambiente, Agricultura e Pescas (com representação da área do Ambiente)

- § Ministério dos Negócios Estrangeiros (DGCI)
- § Ministério das Infra-estruturas e Transportes
- § Ministério da Administração Pública
- § Banco de Cabo Verde
- § Instituto Nacional de Estatística (INE)
- § Instituto da Condição Feminina
- § Associação Nacional dos Municípios
- § Conselho Superior das Câmaras de Comércio, Indústria e Serviços
- § Plataforma das ONG's
- § Direcções do MFP incumbidas da preparação e execução do orçamento (DGP, DGO, DGT, DGD, DGCI, DGPE)
- § Representantes das associações (mulheres, jovens, camponeses, reformados)
- § Representantes das confederações de sindicatos de trabalhadores

**Figura 7-1: Quadro institucional de acompanhamento-avaliação do DECRP**



397. O mandato do Conselho Nacional de Redução da Pobreza é de carácter consultivo e consiste em:

- § Fazer regularmente o ponto da situação sobre o progresso da implementação da ECRP com base em relatórios periódicos preparados pelo STAD a nível nacional e pelos GEP's dos ministérios prioritários numa primeira fase;

- § Fazer recomendações ao governo sobre a pertinência das políticas e dos programas em matéria de crescimento e de redução da pobreza;
- § Propor o calendário e os tópicos para discussão no âmbito da revisão anual da ECRP;
- § Discutir e validar os resultados dos trabalhos relativos ao processo QDMP (Quadro global, propostas de afectação de recursos orçamentais, etc.).

ii. O Sistema Observatório e Analítico

398. O Sistema Observatório e Analítico compreende dois módulos: o Sistema Estatístico Nacional e o Sistema Nacional de Planeamento. Estes asseguram o essencial da componente de observação e análise, fornecendo ao Conselho Nacional de Redução da Pobreza subsídios (designadamente estudos) para o acompanhamento e a formulação de políticas de crescimento e redução da pobreza. O Sistema Observatório e Analítico abrangerá a observação estatística e a informação de indicadores, designadamente para o seguimento dos indicadores de resultados e de impactos pertinentes para os objectivos sectoriais.

399. O Instituto Nacional de Estatística e o Secretariado Técnico de Apoio ao Desenvolvimento (STAD) desempenham assim um papel central, na dinamização e funcionamento efectivo do sistema, o primeiro no âmbito das suas responsabilidades de órgão central do SEN e o STAD no âmbito das competências genéricas e do papel da Direcção-Geral Planeamento no quadro do Sistema Nacional do Planeamento.

*Sistema Estatístico Nacional (SEN)*

400. O SEN assegurará a produção das estatísticas consideradas prioritárias, a acessibilidade geral e específica a cada segmento da comunidade utilizadora, com especial destaque para o STAD, e outros utilizadores da cadeia acompanhamento-avaliação da ECRP.

401. A implementação da ECRP será um referencial importante para a fixação das prioridades ao SEN, mas deverá também ser uma oportunidade para o reforço do SEN, do ponto de vista da sua capacidade como da disponibilidade de informação estatística. Para tanto, o governo promoverá a mobilização de recursos para a implementação da Agenda Estatística para o Desenvolvimento, assim como a criação de condições institucionais propícias ao desenvolvimento da actividade estatística em Cabo Verde.

*O Sistema Nacional do Planeamento*

402. O Sistema Nacional do Planeamento assegurará, no âmbito das suas competências próprias a função de planeamento tendente à realização da ECRP e assegurará, neste âmbito, o acompanhamento da execução dos programas e projectos a nível dos departamentos implicados na execução, designadamente os ministérios sectoriais. Neste quadro competirá designadamente ao Secretariado Técnico de Apoio ao Desenvolvimento (STAD):

- § Secretariar o Conselho Nacional de Redução da Pobreza, assegurando a preparação das respectivas reuniões;
- § Coordenar a implementação e o acompanhamento das resoluções do Conselho Nacional de Redução da Pobreza;
- § Animar a rede das instituições e das estruturas nacionais envolvidas no processo de acompanhamento-avaliação da ECRP e prestar-lhes apoio no exercício das suas tarefas;
- § Valorizar, pela produção de trabalhos de síntese, os estudos e os resultados produzidos pelas diferentes estruturas nacionais numa perspectiva de apoio à tomada de decisão;

- § Participar na difusão dos resultados e favorecer a sua tomada em consideração no processo de tomada de decisão;
- § Produzir um relatório anual de progresso da ECRP na base dos relatórios sectoriais produzidos pelos GEP e dos relatórios relativos aos municípios.

403. Competirá À NOSI assegurar o suporte tecnológico (tecnologias de informação e comunicação) capaz de conferir à DGP/STAD capacidade de acompanhamento da execução dos projectos e programas pelo STAD e de fornecimento de dados ao INE para efeitos das Contas Nacionais.

404. A direcção do STAD é assegurada pelo Director-Geral do Planeamento, apoiado por um coordenador e uma equipa integrada por técnicos de várias especialidades.

### iii. Conselhos Regionais de Redução da Pobreza

405. Os Conselhos Regionais de Redução da Pobreza integrarão:

- § Câmara Municipal
- § Delegação do Ministério da Saúde
- § Delegação do Ministério da Educação
- § Delegação do Ministério do Ambiente, da Agricultura e das Pescas
- § Delegação do Ministério das Finanças e Planeamento
- § Conselho Regional de Parceiros ou Conselho Local de Parceiros

406. O mandato destas estruturas é igualmente de carácter consultivo e consiste essencialmente, numa primeira fase, na aprovação das propostas de acções a integrar na ECRP e na validação do relatório anual de progresso da ECRP.

## 7.3 *Indicadores de acompanhamento da ECRP*

407. A estratégia de crescimento e de redução da pobreza será implementada segundo uma programação por objectivos a três níveis: a nível de eixo estratégico, a nível de sub-eixo estratégico e a nível de medida prioritária. Cada um destes níveis é enunciado pelo seu próprio objectivo e a respectiva concretização é verificada através de um sistema de indicadores. A estrutura de indicadores adoptada distingue entre indicadores de realização, indicadores de resultado e indicadores de impacto. Os indicadores de realização traduzem os efeitos imediatos e tangíveis das acções (óptica da oferta), os indicadores de resultado traduzem o efeito que as acções têm sobre os beneficiários (óptica da procura), enquanto que os indicadores de impacto representam os efeitos sobre o sistema sócio-económico e estão por isso mais directamente relacionados com a formulação das políticas.

408. O sistema de indicadores<sup>76</sup> a utilizar no acompanhamento e avaliação da ECRP obedece aos seguintes princípios:

---

<sup>76</sup> O sistema de indicadores está ainda em processo de elaboração. A DGP conta com uma assistência técnica para a sua concretização.



- § O conjunto dos indicadores definidos deve ser tomado como o quadro de referência para todos os parceiros que cooperam com Cabo Verde. Evitar-se-á assim a multiplicação de indicadores em função dos contributos dos parceiros;
- § Os indicadores para seguimento da estratégia estão situados a nível de eixo e sub-eixo estando assim directamente relacionados com os objectivos de política;
- § Cada medida ou acção é definida pelo seu objectivo, ao qual é associado um indicador de realização, e quando se justifique, um indicador de resultado;
- § Os indicadores definidos são, directa ou indirectamente, relacionados com os "indicadores do milénio";
- § A verificação temporal de cada indicador é assegurada através de metas. Estas são a expressão quantitativa ou qualitativa do indicador em cada ano de implementação da ECRP.

409. No quadro seguinte apresentam-se os indicadores a utilizar no seguimento da estratégia.

**Quadro 7-1: Indicadores para o seguimento da Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza em Cabo Verde**

EIXO 1					
PROMOVER A BOA GOVERNAÇÃO, REFORÇANDO A SUA EFICÁCIA E GARANTINDO A SUA EQUIDADE					
	INDICADORES MACROECONÓMICOS	PREVISÃO			
		2004	2005	2006	2007
1	Taxa de crescimento do PIB per capita	3,6%	4,1%	4,5%	5,0%
2	Taxa de crescimento real do PIB	5,5%	6%	6,5%	7%
3	Taxa de Inflação	1,0%	2%	2%	2%
4	Déficit Público (% do PIB)	-4,3	-7,6	-7,3	-6,1
5	Reservas internacionais em meses de Importação de bens e serviços	2	2,3	2,5	2,8
		METAS			
	Outros Indicadores de Boa Governação	Base	2005	2006	2007
6	Percentagem da população pobre	36,7			
7	Percentagem da população muito pobre	19,7			
8	QDMP elaborados e aprovados (ministérios)	3	4	5	
9	Despesas ambientais no orçamento do Estado		3%	4%	4%
10	Peso da despesa de educação no orçamento do Estado	20%	22%	22,5%	23%
11	Peso das despesas de saúde no orçamento do Estado	6,3%	6,5%	7%	7%
EIXO 2		METAS			
PROMOVER A COMPETITIVIDADE PARA FAVORECER O CRESCIMENTO ECONÓMICO E A CRIAÇÃO DE EMPREGOS		Base	2005	2006	2007
12	Investimentos directos (líquidos) (Milhões US\$)	1.484	3.648	5.465	6.066
13	Taxa de desemprego	17,3			
14	Percentagem de cobertura da electrificação domiciliária		70%	75%	78%
15	Número de dormidas/turista	832.000			
EIXO 3		METAS			
DESENVOLVER E VALORIZAR O CAPITAL HUMANO		Base	2005	2006	2007
	Educação				
16	N.º de pessoas com formação profissional	7.453			
17	Taxa de alfabetização dos adultos de 15 a 49 anos MF	86,4%	88,5%	89,2%	90%
	F	83,4%	85,5%	86,2%	87%
18	Taxa de cobertura da pequena infância (0-5anos) MF	54%	58%	62,5%	67%
	F	52%	59%	63,5%	68%
19	Proporção das crianças que terminam o ensino básico em 6 anos	44,6%	46,6%	47,3%	48%
20	Taxa bruta de admissão no Ensino Secundário	81,5%	82%	82,5%	83%
21	Proporção dos efectivos do ensino secundário na via técnica	7,4%	8,5%	10,1%	9,2%
	Saúde				
22	% da população com acesso facilitado às estruturas de saúde	35%	47%	76%	80%

23	Taxa de mortalidade infanto-juvenil (TM5) (por mil)	28,2			
24	Taxa de mortalidade materna (por cem mil)	7,6			
25	% de crianças menores de 1 ano com cobertura vacinal completa		80%	85%	90%
26	Variação da taxa de incidência das doenças infecciosas e parasitárias (-)		3%	6%	10%
27	Taxa de prevalência do VIH-SIDA nas mulheres grávidas assistidas		1,1%	1,1%	1%
28	Proporção de crianças de 0-5 anos que sofrem de mal nutrição (por dez mil)	55,4%			
<b>EIXO 4</b>		<b>METAS</b>			
<b>MELHORAR E DESENVOLVER AS INFRA-ESTRUTURAS BÁSICAS, PROMOVER O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E SALVAGUARDAR O AMBIENTE</b>		<b>Base</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
29	Proporção das famílias ligadas à rede de distribuição de água potável	25%	50%	65%	80%
30	Percentagem das famílias com acesso à electricidade	58,5%			
31	Proporção das famílias com acesso à rede de esgoto	11,5%	30%	50%	65%
32	População abrangida pelo sistema de recolha de resíduos sólidos		40%	50%	55%
33	Área infra-estruturada com micro irrigação relativamente à área total irrigada		15%	20%	25%
34	Número de Bacias hidrográficas com planos de ordenamento		5%	10%	15%
<b>EIXO 5</b>		<b>METAS</b>			
<b>MELHORAR O SISTEMA DE PROTECÇÃO SOCIAL, REFORÇAR SUA EFICÁCIA E GARANTIR A SUA SUSTENTABILIDADE</b>		<b>Base</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
35	% da população abrangida por um sistema de protecção social		10%	20%	30%
36	N.º de beneficiários da Pensão Social Mínima	6.514	7.600	8.600	9.500
37	N.º de beneficiários da Pensão de Solidariedade Social	9.373	12.500	14.200	16.000

#### 7.4 Riscos relacionados com o acompanhamento-avaliação da ECRP

410. O governo reconhece que o acompanhamento-avaliação da ECRP é um exercício complexo e difícil de realizar e que comporta alguns riscos. Pressupõe não somente o seguimento dos indicadores de desempenho mas igualmente o estabelecimento de mecanismos funcionais de seguimento da execução a nível dos ministérios sectoriais e das estruturas desconcentradas e descentralizadas. Isto significa dispor de um sistema de informação capaz de fornecer informações de qualidade em tempo oportuno. Mais especificamente, apontam-se os seguintes riscos:

- § A garantia da sustentabilidade do Sistema Estatístico Nacional, face a novos desafios e acrescidas responsabilidades e a efectividade da Agenda Estatística para o Desenvolvimento. O governo garantirá o necessário reforço institucional do Sistema Estatístico Nacional e abordará os parceiros de desenvolvimento com vista à mobilização de recursos para a realização efectiva da agenda estatística.
- § Deficiente cobertura e coordenação estatísticas, pelo que o governo velará pela reestruturação do Sistema Estatístico Nacional, com a confirmação do lugar central do INE, devendo o SEN neste novo ciclo apostar no desenvolvimento do capital humano, na

afirmação da sua autoridade e no reforço da sua coordenação com vista, nomeadamente, a melhorar a cobertura estatística, a qualidade e a acessibilidade das estatísticas oficiais.

- § A construção de um sistema de indicadores e mais globalmente do sistema de acompanhamento-avaliação deve ser entendida como um exercício contínuo, baseado no reforço progressivo e gradual das capacidades de colecta, tratamento, análise e síntese. Uma abordagem modular e flexível permitirá produzir, no momento requerido, relatórios de progresso da execução da ECRP necessários aos decisores para enquadrar o diálogo sobre as políticas na perspectiva de uma verdadeira apropriação nacional.

411. O governo envidará esforços acrescidos para montar um sistema de seguimento – avaliação da ECRP eficaz, transparente e fiável. Consequentemente, o governo procurará assegurar a coordenação dos parceiros de desenvolvimento à volta deste sistema, convidando-os a participar activamente no seu desenvolvimento e a situar as suas intervenções em torno das revisões anuais da ECRP.

## V